

E. Kirchbach

1964

Politische Faktoren
bei der Entstehung des Bundesleistungsgesetzes

Eine Studie zur Struktur
legislativer Entscheidungen

Inauguraldissertation
vorgelegt, um den Doktorgrad in der rechts- und
staatswissenschaftlichen Fakultät der Alberto-
Ludoviciana zu Freiburg im Breisgau zu erlangen
von

Eckart v. Kirchbach
aus Dresden

Dekan	Professor Dr. Konrad Hesse
Referent	Professor Dr. Arnold Bergstraesser
Koreferent	Professor Dr. Horst Ehmke

Tag der mündlichen Prüfung 29.2.1964



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
<u>Einleitung</u>	1
<u>I. Gesetzgebung als Politik</u>	1
<u>II. Das Bundesleistungsgesetz</u>	5
A. Problematik	5
1. Gründe der Entstehung	6
2. Gesetzeszweck	10
3. Leistungen	15
a) Pflichten	15
b) Beschränkungen	17
4. Organisation der durchführenden Behörden	18
5. Entschädigung	20
6. Manöverrecht	21
7. Übergangsregelung	21
B. Untersuchungsobjekt	22
 <u>Kapitel 1</u>	
Das formelle Gesetzgebungsverfahren	25
<u>I. Das Verfahren im Bundesministerium des Inneren</u>	27
A. Vorbemerkung zur Analyse des Verfahrens	27
1. Die Lückenlosigkeit des Materials	28
2. Die Aussagekraft des Materials	29

B. Die Arbeitsweise der Beteiligten	31
1. Das Bundesministerium des Inneren	33
2. Die mitbeteiligten Ressorts	38
3. Andere Beteiligte	43
C. Die erörterten Probleme	44
1. Grundsätzliche Fragen der Gesetzes- entstehung	44
2. Gesetzgebungskompetenz	45
3. Gesetzeszweck	46
4. Umfang der Anforderungen	46
5. Behördenaufbau	47
6. Entschädigung	47
D. Die Beratungsperioden	48
<u>II. Das Verfahren im Bundesrat</u>	51
A. Der erste Durchgang	51
B. Der zweite Durchgang	58
<u>III. Das Verfahren im Bundestag</u>	60
A. In den Fraktionen	61
1. CDU/CSU	62
2. SPD	65
3. FDP	67
B. Im Plenum und in den Ausschüssen	67
1. Innenpolitischer Ausschuß	68
2. Rechtsausschuß und Wirtschaftsausschuß	80
3. Plenum	81

IV. Die Beteiligung der Interessen- verbände	84
A. Das Verfahren in den Verbänden	85
1. Bundesverband der deutschen Industrie	85
2. Deutscher Bauernverband	88
3. Deutscher Anwaltsverein	89
B. Im Bundesministerium des Inneren	90
C. Im Bundestag	96

Kapitel 2

Der materielle Gesetzgebungsprozeß	100
<u>I. Die Gründe der Entstehung des BLG</u>	100
<u>II. Gesetzeszweck und Kompetenz</u> (Die Absichten und ihre Durchsetzung)	110
A. Die Anwendung des Gesetzes im Ver- teidigungsfalle und zur Erfüllung völkerrechtlicher Verträge	110
B. Die Anwendung des Gesetzes in Fällen überregionalen Notstandes	116
1. Die Behandlung bis zum Kabinetts- beschluß	116
2. Die Weiterbehandlung nach dem Kabinettsbeschluß	121
<u>III. Leistungspflicht</u>	130
A. Leistungen	130

1. Die Subsidiarität der Anforderung	130
2. Sachleistungen	133
3. Werkleistungen	140
4. Leistungsvorbereitungen	146

B. Leistungsbeschränkungen 149

1. Beschränkungen auf Grund völkerrechtlicher Verträge	149
2. Beschränkungen zu Gunsten der Privatsphäre	151
3. Beschränkungen in Folge wirtschaftlicher Notwendigkeiten	152
4. Andere Beschränkungen	154

IV. Die mit der Durchführung betrauten Behörden 157

A. Die Anforderungsbehörden 157

1. Die Trennung von Bedarfsträgern und Anforderungsbehörden	157
2. Die Bestimmung ziviler Anforderungsbehörden	160
3. Die Befugnis des Bundes zur Bestimmung der Anforderungsbehörden	161
4. Die Stellung der Anforderungsbehörden in der Behördenhierarchie	165

B. Die Entschädigungsfestsetzungsbehörden 166

V. Probleme untergeordneter Bedeutung 172

A. Entschädigungsregelung 172

B. Manöverrecht 175

C. Übergangsvorschriften 176

<u>Schluß</u>	<u>Seite</u>
Die Entstehung des Bundesleistungsgesetzes als politische Entscheidung	179
<u>I. Die Verteilung der Verantwortlichkeit</u>	179
A. Einschränkungen der Entscheidungsfreiheit	179
1. Generelle Bindungen	179
a) Grundgesetz	179
b) Besatzungsrecht	182
c) Völkerrechtliche Verträge	183
2. Spezielle Bindungen	185
a) Bundesministerium des Inneren	185
b) Bundesrat	189
c) Bundestag	190
B. Unverantwortliche Einflüsse	191
1. Einfluß der Exekutive auf den Bundestag	193
2. Einfluß der Verbände	196
3. Einfluß der Presse	198
C. Verantwortung für den Inhalt der Normen	199
<u>II. Der Wille des Gesetzgebers</u>	203

Zeittafel

Presseverzeichnis

Bibliographie

Abkürzungsverzeichnis



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Einleitung

I. Gesetzgebung als Politik

In jeder Legislaturperiode werden eine erhebliche Zahl von Gesetzen nach den Vorschriften des Grundgesetzes und der Geschäftsordnungen beteiligter Organe verabschiedet (1). Die meisten dieser Gesetze werden von der Bundesregierung eingebracht (2). Die normativen Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens, aber auch die rechtlichen Probleme eines jeden Gesetzes, sind dem interessierten Beobachter im allgemeinen hinreichend bekannt. Von den politischen Vorgängen, die das Gesetzgebungsverfahren im Einzelfall bestimmen, läßt sich ähnliches nicht behaupten. Deshalb werden gelegentlich Meinungen, Vermutungen und persönliche Erfahrungen über diese Vorgänge zu Schlagworten zusammengefaßt, überbewertet und vereinfacht, auch auf wissenschaftlichem Gebiet zur Kennzeichnung der politischen Situation verwandt (3). Nähere Untersuchungen der politischen Vorgänge im Gesetzgebungsverfahren sind deshalb nützlich. Zwei verschiedene Ausgangspunkte bieten sich für derartige Untersuchungen an.

- (1) In der II. Legislaturperiode wurden 507 Gesetze verabschiedet. Davon waren 368 Regierungsvorlagen. z.n. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik 1961 VI 8 Seite 140.
- (2) Die Zahl der eingebrachten Initiativentwürfe ist zwar erheblich. Von ihnen wurde aber nur ein geringer Teil verabschiedet. Nähere Angaben a.a.O.
- (3) Als Beispiel hierfür sei die Schrift Theodor Eschenburgs "Herrschaft der Verbände" genannt. Der Titel dieser Schrift wird als Schlagwort gebraucht; der Inhalt verallgemeinert.

Man kann für das Gesetzgebungsverfahren besonders wichtige Sachverhalte in einer Anzahl von Fällen vergleichend beschreiben und analysieren.

Man kann aber auch die Entstehung eines bestimmten Gesetzes darstellen, um in einem Einzelfall alle politischen Faktoren in ihrem Zusammenwirken zu erkennen.

Die vergleichenden Analysen - z.B. die Untersuchungen des Heidelberger Instituts (4) - sind im wesentlichen zur Beschreibung der institutionellen Voraussetzungen politischer Entscheidungen geeignet, aber auch hierauf beschränkt (5).

Von ihrem Ausgangspunkt her ist es schwierig, die Frage nach dem Ort und der Natur politischer Entscheidungen zu beantworten. Weil sie aus dem einheitlichen politischen Vorgang der Entstehung eines Gesetzes einen bestimmten Aspekt auswählen und die anderen nicht berücksichtigen, können sie den Einfluß des untersuchten Faktors auf das Gesetz nur abschätzen.

- (4) Erschienen in der Reihe: "Parteien, Fraktionen, Regierungen", herausgegeben von Dolf Sternberger, Meisenheim.
- (5) Vgl. hierzu: Dieter Oberndörfer "Politik als praktische Wissenschaft" in Wissenschaftliche Politik S.9 ff, bes. S.14 einschl. Anm. 8 u. S.24 ff.

Um die politische Entscheidung, ihre Natur und ihre Voraussetzungen geht es der vorliegenden Untersuchung (6). Sie untersucht die Entstehung eines Gesetzes, versucht die dabei zusammenwirkenden Umstände zu ordnen und in ihrem Verhältnis zueinander ihrer Bedeutung entsprechend zu erfassen. Ferner sind die Vorgänge deutlich zu machen, auf die sich die Entscheidungen beziehen, weil jedes politische Handeln nicht nur auf die Zukunft ausgerichtete Aktion, sondern zugleich Reaktion auf das Vergangene ist. Dabei genügt es nicht, die Organe zu betrachten, die durch die Verfassung zur Mitwirkung an der Gesetzgebung berufen sind. In der Untersuchung müssen auch Gruppen einbezogen werden, deren Einfluß im Gesetzgebungsverfahren durch Geschäftsordnungen legalisiert wird.

Diese Betrachtungsweise hat den Nachteil, daß sie zunächst keine allgemeinen Schlußfolgerungen zuläßt, sondern auf den Einzelfall beschränkt bleibt. Ihr Nutzen liegt in der Aufbereitung des Materials für spätere theoretische Arbeiten. Ferner ist sie in der Lage, die Punkte im Gesetzgebungsverfahren aufzuzeigen, an denen weitere Arbeiten ansetzen können. Vor allem aber ist die Frage nach der politischen Entscheidung ihrem Wesen entsprechend auf den Einzelfall bezogen, weil es keine abstrakten Entscheidungen gibt.

Darstellungen mit ähnlichen Zielen fehlen in der deutschen politischen Literatur fast völlig. Von Bedeutung ist nur eine Untersuchung über das Kartellgesetz, das Bundesbankgesetz und das Landwirtschaftsgesetz, die allerdings nur das in den Archiven des Bundestags vorhandene Material

- (6) Näher zu der theoretischen Begründung dieser Fragestellung: Arnold Bergstraesser, "Wissenschaftliche Politik in unserer Zeit", in Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 1958 S.217 ff; ferner Dieter Oberndörfer a.a.O., insbes. S.37 ff.

auswertet (7). Noch nicht abgeschlossen ist eine umfangreiche Untersuchung des Instituts für politische Wissenschaften in Berlin über das Betriebsverfassungsgesetz. Entsprechende Angelsächsische Arbeiten sind wegen der anderen Verhältnisse nur begrenzt verwendbar (8). Eine in Göttingen erschienene Dissertation über das Bundesleistungsgesetz und seine Funktion in der gegenwärtigen Rechtsordnung (9), gibt eine ausführliche Übersicht über das Sachleistungsrecht in der Bundesrepublik, berücksichtigt die Entstehungsgeschichte jedoch nur in geringem Umfang. Sie macht eine eingehende Erörterung juristischer Probleme entbehrlich, berührt aber nicht die Fragestellung dieser Arbeit. Ihre Ergebnisse wurden, soweit erforderlich, berücksichtigt.

(7) Viola Gräfin von Bethusy-Huc: Demokratie und Interessenvertretung.

(8) Burns: Congress on trial. The legislative process and the administrative state; Cemp Bailey: Congress makes a Law. The story behind the Employment Act of 1946; Mc Donell: The Wagner Housing Act. A case study of the legislative process; Truman: The governmental process. Political interest and public opinion; Wahlke, Eulau: Legislative behavior;

Entsprechende englische Untersuchungen sind: Allen: Law in the making; Wilson: Pressure Group. The Campaign for Commercial Television.

(9) Frank Paetzold: Das Bundesleistungsgesetz und seine Funktion in der gegenwärtigen Rechtsordnung.

II. Das Bundesleistungsgesetz

Untersuchungsobjekt ist das Bundesleistungsgesetz (BLG) in seiner Fassung vom 19.10.56 (10)

Es regelt die Voraussetzungen und das Verfahren der Inanspruchnahme von Sachleistungen (11) für Fälle, in denen der Bestand oder die demokratische Grundordnung der Bundesrepublik in Gefahr ist und für die Versorgung ausländischer Streitkräfte (12).

A. Die Problematik (13)

Der dem Leistungsrecht innewohnende Gegensatz zwischen Individuum und Staat, zwischen privatem Interesse und öffentlichen Aufgaben, ist mit einer Vielzahl politischer Probleme verknüpft.

- (10) BGBI 1956 I 815; Das BLG wurde durch eine Novelle vom 27.9.1961 (BGBI I 1755) in wesentlichen Punkten geändert. Die Neufassung wurde in den Analysen nicht berücksichtigt. Hierzu siehe Einleitung II B
Zitate von Paragraphen ohne Zusatz beziehen sich auf die alte Fassung
- (11) Die Anforderung unbeweglicher Sachen zu Eigentum wird durch das Landbeschaffungsgesetz (LBG) vom 23.2.1957 BGBI I 134 geregelt. Änderung und Ergänzung am 23.12.1958 BGBI I 990, am 23.12.1960 BGBI I 1078 und am 23.12.1963 BGBI I 1012
- (12) Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland i.d.F. v. 23.10.1954 BGBI 1955 II 321
- (13) Vgl. hierzu Paetzold a.a.O. S.5 ff.

1. Die Gründe der Entstehung

Die Neukodifizierung des Sachleistungsrechtes ist nicht selbstverständlich, wenn man bedenkt, daß eine erhebliche Zahl von Gesetzen aus der Zeit vor dem 8.5.1945 auch heute noch gilt und eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Neuregelung derartiger Gesetzesmaterien nicht besteht. (14)

Aus den Umständen, die zu einer Neuregelung führten, lassen sich daher Schlüsse auf die Ziele der Beteiligten und auf das gesamte politische Klima in der Entstehungszeit ziehen.

Das Reichsleistungsgesetz (15) (RLG) entsprach nur in geringem Maße rechtsstaatlichen Vorstellungen. Es stellte die Anforderung von Sach- und Werkleistungen weitgehend in das Ermessen des Empfängers der Leistungen. Das Anforderungsverfahren versetzte die Betroffenen in eine besonders mißliche Lage, weil die Stelle, die an der Leistung interessiert war, auch das Anforderungsverfahren durchführte. Die Entschädigungsregelung und die Rechtsmittel räumten dem Leistungspflichtigen keinen wirksamen Schutz seiner Rechte ein. (16)

(14) Paetzold a.a.O. S.7

(15) vom 1.9.1939 RGBI I 1645

(16) Gustav Boehmer: Grundlagen der Bürgerlichen Rechtsordnung S.258 bezeichnet das RLG als "ein kleines Sozialisierungsgesetz, das aus dem Geist totalitärer Auffassung von dem Verhältnis zwischen staatlicher Macht und privater Eigentumsphäre entsprungen ist."

Während der nationalsozialistischen Regierung diente das Gesetz in erster Linie dem Interesse der Wehrmacht. Während die Besatzungsmächte nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches am 8.5.1945 im allgemeinen Beschlagnahmen auf Besatzungsrecht stützten und nur gelegentlich auf das RLG zurückgriffen, verwendeten die wieder-entstehenden deutschen Behörden die durch das RLG gegebenen Anforderungsmöglichkeiten, um die größte Not und das erste Chaos zu bekämpfen und um sich die notwendigen Verwaltungsmittel zu beschaffen. Besonders häufig wurden Kraftfahrzeuge und Wohnungen beschlagnahmt. Dabei blieben gelegentliche Mißgriffe nicht aus (17). Das RLG wurde aus diesen Gründen von der Öffentlichkeit mit Mißtrauen betrachtet (18).

(17) Konkrete Fälle ließen sich nicht nachweisen. Sowohl in der juristischen Literatur der ersten Nachkriegsjahre (Nachweise bei Anm. 184), als auch in den Sitzungen des Rechtsausschusses (84. 85. 123. und 125. Sitzung in der I. Wahlperiode) wird von diesen Mißgriffen und Willkürmaßnahmen gesprochen. Auch Staatssekretär Ritter von Lex erwähnte bei der Begründung des Regierungsentwurfes in der 1. Lesung des BLG im Bundestag den Mißbrauch des RLG. 112.Sitzung des 2. Bundestags 11.11.1955 Sten.Prot. S.6051 C. Bayern erließ am 28.1.1950 ein Gesetz über die Bereinigung von Kraftfahrzeugzuweisungen (Bayr.Ges. u. VoBl 1950/43)

(18) Auskunft des Abg. Dr. Reismann (Z) v. 24.2.1960

Der bayerische Verfassungsgerichtshof hatte die in §§ 3a und 3b RLG enthaltenen, besonders einschneidenden Generalklauseln für verfassungswidrig erklärt (19). Die Länder Württemberg-Hohenzollern und Hessen hatten das RLG durch Sachleistungsgesetze ersetzt (20).

Der Wirtschaftsrat für die britische und amerikanische Besatzungszone hatte mit den Beratungen eines Sachleistungsgesetzes begonnen, wegen der bevorstehenden Gründung der Bundesrepublik diese Pläne jedoch nicht weiter verfolgt.

Wegen des in der Öffentlichkeit herrschenden Mißtrauens gegen das RLG, hatte die Zentrumsfraktion im I. Bundestag die ersatzlose Aufhebung des RLG beantragt. (21) Dieser Antrag wurde vom Rechtsausschuß in einen Auftrag an die Bundesregierung umgewandelt, eine Neuregelung des Sachleistungsrechtes in Angriff zu nehmen. (22)

(19) Entscheidung v. 27.11.1948 Bayr.Ges. u. VoBl 1949/39

(20) Notleistungsgesetz für das Land Württemberg-Hohenzollern v. 11.2.1949, Regierungsblatt S.39; Hessisches Leistungspflichtgesetz v. 26.7.1947, Ges. u. VoBl S.58

(21) BT Drs I 657

(22) BT Drs I 2589

Die Bundesregierung hatte nämlich ihrerseits bereits mit den Vorarbeiten einer Neuregelung begonnen. Sie versuchte in Verbindung mit einer Schiedsgerichtsbarkeit eine hinreichend gesicherte Rechtsposition gegenüber den Besatzungsmächten zu erlangen und allmählich die volle Souveränität zu gewinnen. (23) Die Alliierten Streitkräfte sollten in Zukunft die deutschen Gesetze beachten, auf den direkten Befehl gegenüber der Bevölkerung verzichten und stattdessen nur mit den deutschen Behörden verkehren.

Auf dem Gebiet des Leistungsrechtes mußten deshalb deutsche Rechtsgrundlagen nachgewiesen werden, auf Grund deren die Versorgung der Streitkräfte durch die deutschen Stellen auch dann gewährleistet war, wenn die erforderlichen Leistungen

- (23) Die Regierung des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken sowie die provisorische Regierung der französischen Republik, hatten durch Proklamation vom 5.6.1945 die oberste Regierungsgewalt in Deutschland übernommen. Zitiert nach Hohlfeld: Dokumente der Deutschen Politik und Geschichte von 1848 bis zur Gegenwart. Bd 6 S.2 ff. Hierzu ferner die Präambel des Besatzungsstatuts v. 10.4.49 "In Ausübungen der obersten Gewalt, die bei den Regierungen Frankreichs, der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreiches verbleibt..." Hohlfeld a.a.O. S.343.

Eine eingehende Darstellung des Verhältnisses der Bundesrepublik zu den drei Mächten, sowie eine Darstellung der deutschen Außenpolitik bei Grewe: Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit insbes. S.13, 49, 65 ff.

auf dem freien Markt nicht beschafft werden können. (24)

Die beiden Faktoren, das dem Sachleistungsrecht entgegengebrachte Mißtrauen und die Politik der Bundesregierung mit dem Ziel einer Neuregelung, stehen im Gegensatz zueinander. Dieser Gegensatz hat die Entstehung des BLG entscheidend beeinflußt.

Im einzelnen mußten die folgenden Probleme gelöst werden.

2. Der Gesetzeszweck

In der Staatsordnung der Bundesrepublik, zu deren grundlegenden Prinzipien der Gedanke der Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes und der Achtung der persönlichen Freiheit und des Privateigentums gehören, können Staatsbürger nicht beliebig zu Leistungen herangezogen werden. Zweck und Mittel müssen im Rahmen der Verfassung liegen. Deshalb wird die Auseinandersetzung über den Gesetzeszweck nicht nur durch den politischen Willen der Beteiligten, sondern auch durch das normative Element der Gesetzgebungskompetenz bestimmt. Die Inanspruchnahme von Sachleistungen, selbst wenn sie nur zu vorübergehendem Gebrauch erfolgt, ist nach der heute unbestritten geltenden Rechtsauffassung eine Enteignung. (25)

-
- (24) Mitteilung des Grundsatzreferates der Verfassungsabteilung im BMI (Referat I A 1) an die drei Unterabteilungen der Verfassungsabteilung vom 20.2.1951 (BMI).
- (25) Der Enteignungsbegriff, der nur die Entziehung von Grundeigentum als Enteignung ansah, kann als überholt gelten.
BGHZ 6/270 ff.

Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Enteignung steht dem Bund oder den Ländern je nach der Zuständigkeit für den Bereich zu, in dem die Enteignung vorgesehen wird. (26) Der Bund hat danach die Kompetenz der Enteignung für die Bereiche, die er entweder im Rahmen der ausschließlichen oder der konkurrierenden Gesetzgebung regeln kann. (27)

Über die sachliche Notwendigkeit, den Bedarf der ausländischen Streitkräfte durch ein Bundesgesetz zu regeln, waren sich die Beteiligten weitgehend einig. Dies hätte auch durch ein Besatzungsleistungsgesetz geschehen können. Aus der Konzeption der Bundesregierung ergab sich jedoch bereits in den Anfängen der Beratung die Notwendigkeit, das Leistungsgesetz auch auf aufzustellende deutsche Streitkräfte auszudehnen. (28) Das Grundgesetz enthielt bedingt durch die historische Situation der Bundesrepublik ursprünglich keine Regelung wehrrechtlicher Kompetenzen. Erst im Jahre 1954 wurde dem Katalog der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes (29), die Verteidigung, die Wehrpflicht und der Schutz der Zivilbevölkerung eingefügt. (30)

(26) Art. 74 Ziff. 14 GG

(27) Näher zu dem Problem der Gesetzgebungskompetenz für das BLG: Paetzold a.a.O. S.10 ff

(28) Näher hierzu Kap. 2 II A

(29) Art. 73 GG

(30) Ges. v. 26.3.1954, in Kraft getreten am 5.5.1955 zusammen mit dem Deutschlandvertrag BGBI II 628 1

Nach anfänglichen Versuchen, eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für diesen Fall auf eine Kompetenz aus der Natur der Sache zu stützen, ging das federführende Referat bereits Ende 1951 davon aus, daß eine Bundeskompetenz nur durch eine Verfassungsänderung begründet werden könne. (31) Die außergewöhnlich lange Beratungsdauer des Gesetzes ist wesentlich auf die Verzögerung der Grundgesetzänderung zurückzuführen.

Die Anwendung des Gesetzes in Fällen des polizeilichen Notstandes (32) gehört zu den umstrittensten Problemen der Entstehungsgeschichte. (33) Der polizeiliche Notstand ist die Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung - soweit die Anwendung des BLG erörtert wird - durch Katastrophen. Das BMI beabsichtigte, Notstandsfälle in den Anwendungsbereich des Gesetzes einzubeziehen, soweit ihre Auswirkungen über den Bereich eines Landes hinausgehen. (34) Dabei ging das

(31) Vermerk des federführenden Enteignungsreferates (I B 4) vom 8.10.1951 (BMI)

(32) Vom polizeilichen Notstand ist der Staatsnotstand zu unterscheiden. Das z.Zt. diskutierte Notstandsgesetz betrifft den Staatsnotstand und die Frage der Verteilung der Regierungsgewalt bei einer politischen Gefährdung des Staates und die dafür erforderlichen Voraussetzungen.

(33) Näher hierzu Kap. 2 II B

(34) Paetzold a.a.O. S.8 betont zutreffend, daß die Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf innenpolitische Ereignisse eine neuere, mit dem RLG beginnende Entwicklung des Sachleistungsrechtes darstellt.

BMI davon aus, daß ein Land nur innerhalb seiner Grenzen dem Notstand begegnen könne und bei weiterer Ausdehnung auf Vereinbarungen mit anderen Ländern angewiesen sei. Der schlagkräftige Einsatz aller erforderlichen Mittel würde dadurch gefährdet. Ferner hätten die Erfahrungen gezeigt, daß ein Land allein vielfach nicht in der Lage sei, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. So mußten bei der Überschwemmungskatastrophe in Passau im Jahre 1954, obwohl der aufgetretene Notstand auf Bayern begrenzt war, Mittel des Bundes und anderer Länder zur Bekämpfung herangezogen werden. Schließlich werde der Bund von den Folgen eines Notstandes mitbetroffen; ihm obliege es daher auch, sich an der Bekämpfung zu beteiligen.

Zur Verwirklichung seiner Absicht stand dem Bund keine ausdrücklich geregelte Gesetzgebungskompetenz zur Verfügung. Das BMI berief sich deshalb auf eine Kompetenz aus der Natur der Sache, mit der Begründung, daß Leistungen für einen überregionalen Notstand nur von der Zentralgewalt geregelt werden könne. Die Rechtswissenschaft hat die Lehre von der Kompetenz aus der Natur der Sache entwickelt, um Lücken der Kompetenzverteilung in Bundesstaaten zu schließen (35). Sie geht davon

-
- (35) Die Problematik der Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache und aus dem Sachzusammenhang im Verhältnis zu den in der Verfassung festgelegten Kompetenzen wird dargestellt bei Heinrich Triepel: Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband Bd 2 S.247 - 335; ferner hierzu: Martin Bullinger, Die Mineralfernölleitungen Res Publica Bd 8, Stuttgart 1962 S.65 ff, Erich Küchenhoff: Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der Bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. ebda Bd 82/43 S.413 ff, Horst Ehmke: Grenzen der Verfassungsänderung. Insbes. S.84-102

aus, daß in jedem Bundesstaat bestimmte Materien ihrem Wesen nach nur von dem Bund geregelt werden können, folgert, daß in diesen Fällen die Zentralgewalt eine Kompetenz auch ohne ausdrückliche Zuweisung besitzt und beschreibt derartige Fälle. Das BMI begründete trotz gelegentlicher Zweifel mit dieser Lehre eine Bundeskompetenz für den überregionalen Notstand aus der Natur der Sache. (36)

Wie nach der ablehnenden Stellungnahme des größeren Teils der Länder zu erwarten war, lehnte der Bundesrat die Einbeziehung des Notstandes in das BLG ab. (37) Er begründete seine Haltung nicht mit den politischen Gründen der fehlenden sachlichen Notwendigkeit, sondern nur mit den juristischen Bedenken, die sowohl gegen eine Kompetenz aus der Natur der Sache als auch aus einer Parallele zum überregionalen Verwaltungsakt sprächen.

Auch im Bundestag vermochte sich die Regierung nicht durchzusetzen. Der Rechtsausschuß lehnte eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache ab. (38) Die endgültige Regelung sieht als

(36) BT Drs II 1804 Begründung II

(37) 143. Sitzung des Bundesrates am 24.6.1955
Sitzungsbericht S.169 ff., Abstimmung S.174

(38) Ausschuß Drs 74 des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung II. Wahlperiode v. 14.5.1955 S.2

Kompromiß vor, daß Leistungen angefordert werden können zur Abwendung einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes und zur Abwendung und Beseitigung einer die Sicherheit der Grenzen gefährdenden Störung der öffentlichen Ordnung im Grenzgebiet. Für diese beiden Sonderfälle des Notstandes konnte nach Auffassung des Rechtsausschusses eine Bundeskompetenz aus Art.91 Abs. I GG und § 2 Satz 2 des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz (39) begründet werden, weil insoweit bereits Bundesaufgaben bestanden. (40)

Die Frage der Gesetzgebungskompetenz berührt die Gewalt- und Gewichtsverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Ihre Lösung beeinfluß daher nicht nur den Anwendungsbereich des BLG, sondern die künftige Gestaltung der Verhältnisse im Bundesstaat.

3. Die Leistungen

a) Die Normierung der Leistungspflichten (41)

Der Gesetzgeber hatte die Möglichkeit, die der Anforderung unterliegenden Sachleistungen in

(39) Vom 16.3.1951 BGBl I 201

(40) Die von Paetzold a.a.O. S.18 ff. geäußerten Bedenken gegen die Möglichkeit, auf diesem Wege eine Kompetenz zu begründen, sind an sich wohl berechtigt. Freilich vermag die von ihm vorgeschlagene Lösung nicht zu befriedigen, weil er zwar zutreffend den polizeilichen Charakter des § 1 Ziff. 1 betont, deshalb eine Bundeskompetenz ablehnt, dann aber § 1 Ziff. 1 als einen Fall von "Staatsnotwehr" betrachtet und dafür eine Kompetenz für natürliche Bundesaufgaben in Anspruch nimmt.

(41) Näher hierzu Kap. 2, III A

einem Katalog aufzuzählen oder sie durch Generalklauseln zu erfassen. Das RLG enthielt einen Katalog (§§ 3a und 3b RLG). Das BMI entschied sich für die Generalklauseln, stieß damit jedoch im Bundestag auf den Widerstand der SPD. Die endgültige Fassung des Gesetzes stellt einen Kompromiß dar. Die Generalklauseln in § 2 BLG a.F. blieben bestehen. In ergänzenden Rechtsverordnungen (42) wurden die Leistungen in einem Katalog aufgezählt. Die Werkleistungen enthalten Elemente einer Dienstleistungspflicht. Sie bieten die Möglichkeit zu Eingriffen in den Wirtschaftsablauf, weil eine Sache nur angefordert werden kann, wenn sie vorhanden ist, während durch die Werkleistungspflicht auch die Herstellung bestimmter Güter erzwungen werden kann.

Über die Aufnahme einer Werkleistungspflicht in das BLG traten Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMI und dem BMW auf. Trotz der Bedenken des BMW wurde in § 12 des Regierungsentwurfes eine Werkleistungspflicht für land- forst- und ernährungswirtschaftliche Betriebe aufgenommen. Vom Bundestag wurde diese Bestimmung trotz des heftigen Widerstands der Regierung gestrichen.

In § 18 enthält das BLG eine Vorschrift über Leistungsvorbereitungen. Diese Bestimmung ist für die Vorbereitung und Planung des Einsatzes von anzufordernden

(42) § 2 II BLG a.F.; Rechtsverordnung vom
16.11.1956 BGBI I 859

Sachen im Notfalle, insbesondere aber im Falle der Mobilmachung von besonderer Bedeutung. Sie verpflichtet den Betroffenen, den zuständigen Behörden Auskunft über die der Anforderung unterliegenden Sachen zu geben und die dafür notwendigen Unterlagen, soweit sie in seinem Besitz sind, vorzulegen. Auf Betreiben der SPD hat der Innenpolitische Ausschuß dem § 18 einen weiteren Absatz angefügt, nachdem die Anforderung der Leistungsvorbereitungen unwirksam wird, wenn nicht binnen drei Monaten der Leistungsbescheid folgt.

b) Leistungsbeschränkungen

Leistungspflichten müssen sich im Rahmen der Ordnung des gesamten Staatswesens halten und sind deshalb Beschränkungen unterworfen. Soweit diese sachlicher Natur sind, können sie sich aus allgemeinen volkswirtschaftlichen Erwägungen ergeben, die können ferner im Gemeininteresse bestimmte Einrichtungen und Betriebe völlig oder teilweise von der Inanspruchnahme ausnehmen und sie können schließlich dazu dienen, den grundrechtlichen Schutz des einzelnen zu verwirklichen.

Für den Charakter des Gesetzes ist die Subsidiarität der Anforderung von entscheidender Bedeutung. Anforderungen sind nur dann möglich, wenn die benötigten Sachen auf keinem anderen Wege und auf Grund keiner anderen gesetzlichen Bestimmung beschafft werden können (43). Während bei den Beratungen des Sachleistungsgesetzes für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet in den Jahren 1947 und 1948

(43) § 3 I BLG

für den BDI Anlaß bestand, die Einführung des Subsidiaritätsprinzips zu fordern (44), war die Geltung dieses Gedankens in den Beratungen des BLG nicht bestritten. Bereits der erste Entwurf des BMI vom November 1951 verankerte die Subsidiarität gegenüber anderen Beschaffungsarten.

Die Subsidiarität des BLG gegenüber anderen gesetzlichen Bestimmungen wurde auf Wunsch des BMW in die späteren Entwürfe aufgenommen. (45)

Sowohl bei den Beratungen innerhalb der Ministerien als auch im Innenpolitischen Ausschuß des Bundestags, kam es zu Auseinandersetzungen über den Umfang einzelner Befreiungen von der Leistungspflicht. Besonders umstritten war der Umfang der Inanspruchnahme von Betrieben.

4. Die Organisation der durchführenden Behörden (46)

Nach den Vorschriften des RLG konnten die Bedarfsstellen (§ 2 RLG) die benötigten Leistungen direkt vom Leistungspflichtigen

(44) Dies ergibt sich aus einem Schreiben des BDI an das BMI vom 8.2.1952, in dem sich der BDI auf die damalige Stellungnahme bezieht. (BMI)

(45) Erstmals in der Stlgn. v. 14.1.52. Im 6. Entwurf v. 20.3.52 ist die Subsidiarität gegenüber anderen Beschaffungsarten in § 2 und die Subsidiarität gegenüber anderen gesetzlichen Ermächtigungen als Sollvorschrift in § 24 geregelt. (BMI)

(46) Näher hierzu Kap. 2 IV B

anfordern (§ 22 RLG). Demgegenüber hatte das BMI um ein rechtsstaatliches Anforderungsverfahren zu garantieren, bereits in den ersten Entwürfen (47) eine Trennung von Anforderungsbehörde und Leistungsempfänger durchgeführt. Es beabsichtigte, die allgemeinen Verwaltungsbehörden zu Anforderungsbehörden zu bestimmen. Das BMVtg hatte die Absicht, die Anforderung den Wehrverwaltungsbehörden zu übertragen. Die Länder und der Bundesrat verlangten, daß die Anforderungsbehörden nicht von dem BMI, sondern von den Ländern bestimmt werden. Der Bundesrat rief, als er seine Forderung nicht durchsetzen konnte, den Vermittlungsausschuß an. Dieser entschied, daß die Behörden durch eine Rechtsverordnung des BMI bestimmt werden sollen. (48)

Das BMF wollte die Festsetzung der Entschädigung besonderen, von den Anforderungsbehörden getrennten Entschädigungsbehörden übertragen. Wegen dieser Forderung kam es zu einer heftigen Kontroverse zwischen dem BMI und dem BMF, die auch während der Beratungen im Bundesrat und Bundestag andauerte. Der Finanzausschuß des Bundesrates empfahl schließlich dem Bundesrat sogar die Anrufung des Vermittlungsausschusses.

In diesem Problem der horizontalen Gewaltenverteilung zwischen verschiedenen Bundesbehörden,

(47) Referentenentwurf vom 16.11.1951 §§ 2 und 3 (BMI)

(48) Rechtsverordnung vom 16.11.1956 BGBl I 858

tritt die Tendenz zur Kompetenzerweiterung und damit zur Verbesserung einer Machtposition besonders deutlich hervor. Da hier die grundsätzliche Frage von verfassungsrechtlichen Erwägungen nur am Rande berührt wird, ist dieser Punkt für die Bewertung politischer Einflüsse besonders aufschlußreich.

5. Entschädigung (49)

Das BMI hatte die Entschädigungsregelung mit dem BMJ und dem BMF beraten und als Gutachter den Reichsrichter a.D. Dr. Ernst Pabst, den Verfasser des RLG, hinzugezogen. Auf Wunsch des Rechtsausschusses des Bundestages hat außerdem Prof. Scheuner in einer gemeinsamen Sitzung der Bundestagsausschüsse für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung (Innenpolitischer Ausschuß) und für Rechts- und Verfassungsfragen (Rechtsausschuß) die in den Regierungsentwürfen des Bundesleistungsgesetzes, Landbeschaffungsgesetzes und Schutzbereichsgesetzes vorgesehene Entschädigungsregelung verglichen und begutachtet.(50) Die beteiligten Ausschüsse haben auf Grund der positiven Stellung des Gutachters zu den vorgesehenen Regelungen den Regierungsentwurf in diesem Punkt nur unwesentlich geändert.

(49) Näher hierzu Kap. 2, V A

(50) Die Bedeutung der Gutachtertätigkeit für die Gesetzesentstehung wurde, soweit bekannt, in der Literatur bisher kaum untersucht. Vgl. hierzu jedoch Manfred Kuhn: Der Experte im demokratischen Rechtsstaat in Schweizerische Juristenzeitung Jg. 54 S.301. Eine Arbeit hierüber würde vermutlich wesentliche Aufschlüsse über die Gesetzesentstehung geben können.

6. Manöverrecht

Das Manöverrecht wurde aus Erwägungen der Zweckmäßigkeit in das Gesetz aufgenommen. Es enthält erstmalig eine zusammenfassende Regelung des gesamten Manöverrechts. Allgemeine Manöverlasten (§ 68) werden nicht entschädigt, weil sie die Grenze der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 I Satz 2 GG) nicht überschreiten. Für besondere Manöverleistungen und Manöverschäden müssen Entschädigungen bezahlt werden. Das Manöverrecht steht auch ausländischen Truppen zu. (51)

7. Übergangsregelung

In der Übergangsregelung mußte die Freigabe und Entschädigung der von den Besatzungsmächten beschlagnahmten Gegenstände, vor allem Wohnungen, auf eine Weise gelöst werden, die sowohl dem Interesse der Betroffenen als auch den Verpflichtungen der Bundesrepublik aus völkerrechtlichen Verträgen gerecht wird. Bereits während der interministeriellen Beratungen tauchten hier erhebliche Schwierigkeiten auf, weil das BMI unterstützt vom BMJ die Frist zur Freimachung der noch von den Besatzungsmächten beschlagnahmten Wohnungen aus politischen Erwägungen möglichst verkürzen wollte, während das für das Ersatzbautenprogramm federführende BMF im wesentlichen aus finanziellen Gründen eine längere Frist bis zur endgültigen Aufhebung der Beschlagnahme anstrebte. In der 2. Lesung des Gesetzes im

-
- (51) Art. 19 des Truppenvertrages vom 26.5.1952 i.d.F. v. 23.10.1954 BGBl 1955 II 321, unterzeichnet von Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten. Die Länder Belgien, Dänemark, Kanada, Luxemburg und die Niederlande sind diesem Vertrag beigetreten.
Vgl. ferner: Art. 1 Abs. III des Stationierungsvertrages v. 23.10.1954 BGBl 1955 II 253.

Bundestag (52) wurde aufgrund eines interfraktionellen Antrags (53) die Übergangsfrist für Wohnungen auf neun Monate verkürzt. Der Vertreter des BMI, der an den Beratungen über den interfraktionellen Antrag teilgenommen hatte, hatte dem zugestimmt. Das BMF griff sein Verhalten in außerordentlich scharfer Form an und erwog, da nach der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag zunächst kein anderes Mittel zur Verfügung stand, die Bundesregierung oder, falls dies nicht möglich sei, den Bundesrat zu einer Anrufung des Vermittlungsausschusses zu veranlassen.

B. Das BLG als Untersuchungsobjekt

Die Einführung in die Problematik des BLG zeigte, daß bei den Beratungen des Gesetzes mehrere in ihrer Struktur deutlich unterscheidbare Probleme gelöst werden mußten. Unterschiedliche Auffassungen bestanden nicht nur zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien, sondern auch zwischen den Regierungsparteien und der Regierung, zwischen den einzelnen Ressorts und zwischen Bund und Ländern. Außer den durch die Verfassung zur Mitwirkung berufenen Organen haben Interessenverbände an der Auseinandersetzung teilgenommen. Außen- und innenpolitische Erwägungen mußten berücksichtigt werden. Aus diesen Gründen ist das

(52) 158. Sitzung des 2. Bundestags am 5.7.1956
Sten.Prot. 8725 A ff.

(53) Umdruck 732 Ziff. 12 Anhang zum Sten.Prot.
d. 158. Sitzung des 2. Bundestags S.8746 B

BLG als Untersuchungsobjekt geeignet. Mittlerweile ist das Gesetz durch die Novelle vom 27.9.1961 (54) in wesentlichen Punkten geändert worden. Diese Novelle wurde in der Arbeit nicht berücksichtigt, weil es hier nicht so sehr auf eine Darstellung des geltenden Sachleistungsrechtes als auf den Gesetzgebungsvorgang ankommt. Der Gesetzgebungsvorgang war aber mit der Verkündung des beschlossenen Gesetzes im Bundesgesetzblatt abgeschlossen. Die Novellierung stellt einen neuen Gesetzgebungsvorgang dar. Die in Kap. 1 vorgenommenen Analysen können nicht über einen beliebigen Zeitraum erstreckt werden, sondern sind auf den typischen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zugeschnitten. Die Novellierung eines Gesetzes nach so kurzer Zeit kann nicht als typisch angesehen werden, weil es sich um eine verhältnismäßig einfache, überschaubare Materie handelt. Ferner gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß bei der Beratung der Novelle grundsätzlich neue Faktoren aufgetreten sind. Lediglich die Würdigung der Ansichten und Argumente änderte sich.

Soweit sich Zitate auf den ursprünglichen Gesetzeswortlaut beziehen, ist dies durch den Zusatz a.F. (alte Fassung) gekennzeichnet.

Die Untersuchung beruht auf den beim Bundesminister des Innern, beim Bundestag und bei der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund vorliegenden Akten, sowie auf den Akten des Deutschen Bauernverbandes und auf ergänzenden Gesprächen mit beteiligten Personen. Der Verfasser hatte als Referendar zudem Gelegenheit, die Arbeitsweise des Bundestags, des Bundesrats und der Landesvertretung aus eigener Anschauung kennenzulernen.

Einige Zeit nach dem Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens werden die Akten des Bundestags und des BMI archiviert. Dabei werden Vorentwürfe und unwesentlichere Aktenstücke ausgeschieden. Der Verfasser hat die Akten vor der Archivierung eingesehen. Das hat den Vorteil, daß einige Unklarheiten mit Hilfe handschriftlicher Vermerke auf Vorentwürfen beseitigt werden konnten. Für die Analysen in Kap. 1 war die Vollständigkeit besonders wichtig.

Die Akten waren nicht geordnet und nicht paginiert. Das BLG wurde im BMI von vier Referenten bearbeitet. Jeder führte die Akten nach einem anderen System. Dadurch wurde die Durchsicht erschwert. Da die Akten bei der Archivierung neu geordnet werden müssen, war es nicht möglich, Zitate aus den Akten mit der genauen Fundstelle zu versehen. In den Zitaten ist daher nur der Verfasser eines Aktenstücks und das Datum, bei den Akten des BMI auch die ziffernmäßige Bezeichnung des Referates im Geschäftsverteilungsplan angegeben. Mit diesen Angaben ist es ohne Schwierigkeiten möglich, die betreffenden Aktenstücke zu finden, zumal bei der Archivierung die Akten im wesentlichen chronologisch geordnet werden. Zitate aus den Akten des BMI sind durch den Zusatz BMI gekennzeichnet. Bei den Akten des Bundestags war es vielfach möglich, Ausschußdrucksachen anzugeben, in denen die Aktenstücke genannt und zitiert sind. Die verwendeten Abkürzungen sind, soweit sie nicht gesondert am Ende aufgeführt werden, Kirchners Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache entnommen.

Kapitel 1

Das formelle Gesetzgebungsverfahren

Als formelles Gesetzgebungsverfahren wird der Ablauf des Gesetzgebungsvorganges - die Arbeitsweise der Beteiligten und der Umfang ihrer Mitwirkung - verstanden. Die bei der Gesetzgebung zu lösenden Probleme werden durch diese Betrachtung nur insofern in das Blickfeld gerückt, als sie jenes Verfahren beeinflussen. Nicht den Problemen selbst, sondern den "Schatten", die sie auf den Vorgang der Gesetzgebung werfen, gilt das Augenmerk. Die Interpretation des Untersuchungsobjektes unter diesem Aspekt ist notwendig, weil sie Auskunft über die Struktur der politischen Willensbildung gibt, indem sie abstrakten Normen des Gesetzgebungsverfahrens durch das "Spiel der Schatten" lebendig macht.

Das Verständnis des materiellen Gesetzgebungsprozesses ist von der Kenntnis des formellen Gesetzgebungsverfahrens abhängig. Daraus ergibt sich die Reihenfolge der Kapitel.

In den folgenden Ausführungen nehmen quantitative Analysen des Arbeitsaufwandes, der Diskussionsbeteiligung und der Herkunft der gesetzlichen Bestimmungen eine bedeutende Stellung ein. Derartige Analysen wurden in der deutschen politischen Literatur soweit ersichtlich bisher nicht angewandt und bedürfen daher der Rechtfertigung.

Gerade bei näherer Betrachtung der Entstehung eines Gesetzes wird deutlich, daß die Bestimmungen ein verschiedenes Gewicht hinsichtlich des Charakters und der Entstehung des Gesetzes besitzen, daß Diskussionsbeiträge und Aktenstücke wesentliche und unwesentliche Gedanken enthalten und daß die sinnvolle Beteiligung bestimmter Personen nicht vom

Umfang ihrer Aufgaben abhängt. Wenn man alle diese Einflüsse allein nach ihrem inhaltlichen Gewicht bewertet, löst sich das Gesetz in einzelne Teilaspekte auf. Je weiter die Analyse fortschreitet, umso deutlicher wird, daß die Entscheidungen von Menschen gefällt werden. Diese Erkenntnis ist eine für die Analyse politischer Vorgänge bedeutungslose Wahrheit, weil sie keine Kenntnis der wesentlichen Strukturen vermittelt. Es ist deshalb notwendig, die Einheit des Gesetzgebungs-vorganges im Auge zu behalten. Diese Funktion übernimmt die quantitative Analyse, indem sie die Probleme aus verschiedenen Blickwinkeln zusammenhängend betrachtet und dadurch in Beziehung zueinander setzt. Dabei bedarf sie freilich der Kontrolle durch qualitative Feststellungen.

Das Gesetzgebungsverfahren wird im wesentlichen durch Art. 70-82 GG, die Geschäftsordnungen des Bundestages, Bundesrates, der Bundesregierung und die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien geregelt. Näher wird es durch die Tatsache bestimmt, daß das BLG eine Regierungsvorlage ist. (55)

(55) BT Drs II 1804

Für die Beurteilung des Entwurfs als Regierungsentwurf ist es unwesentlich, daß der 1. Bundestag die Bundesregierung mit der Ausarbeitung eines Entwurfs beauftragt hatte (BT Drs I 2589)

In den folgenden Ausführungen wird das Gesetzgebungsverfahren im einzelnen zunächst im BMI, dann im Bundesrat und Bundestag dargestellt. Anschließend wird die Mitwirkung der Interessenverbände erörtert.

I. Das Verfahren im Bundesministerium des Innern (56)

Innerhalb des durch die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) gegebenen Rahmens ist die Entstehung des Gesetzes nicht festgelegt. Das bei den Beratungen des BLG angewandte Verfahren kann nur mit Hilfe der Akten ergründet werden und wird als Arbeitsweise bezeichnet. Dadurch wird das Moment des Handelns stärker hervorgehoben. Außerdem enthält der Begriff "Verfahren" generalisierende Momente, die hier fehlen.

- A. Durch die Betrachtung der Arbeitsweise soll festgestellt werden, ob innerhalb des untersuchten Zeitraums bestimmte Abschnitte für die Entstehung des Gesetzes besondere Bedeutung haben, zum

- (56) Die Arbeitsweise der Bundesministerien wird durch das bürokratische Handeln bestimmt. Eine Übersicht über das Wesen und die Erscheinungsformen der Bürokratie gibt Max Lange: Politische Soziologie S.161 ff. Ferner hierzu: Theodor Eschenburg: Bemerkungen zur deutschen Bürokratie; ders.: Herrschaft der Verbände?; Manfred Kuhn a.a.O. Fritz Morstein-Marx: Einführung in die Bürokratie; Herbert Sultan: Bürokratie und politische Machtbildung, in Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie; Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft S.545 ff. u. S.833 ff.

anderen, ob eine Rangordnung und Reihenfolge der Erörterung von Problemen besteht, und schließlich, wann welche anderen Stellen in welchem Umfang in die Beratungen eingegriffen haben. Hinweise für die Beantwortung dieser Fragen enthält der Arbeitsablauf, bei dessen Bestimmung, soweit möglich, statistische Methoden verwendet werden. Diese beruhen auf zwei Voraussetzungen.

1. Die Lückenlosigkeit des Materials

Das Material sind die Akten des BMI.

"Über die aus den Akten nicht ohne weiteres ersichtlichen Besprechungen und Ferngespräche, sowie über andere Gesichtspunkte, die die Bearbeitung beeinflussen, sind Aktenvermerke aufzunehmen. Der Stand einer Sache muß jederzeit aus den Akten vollständig ersichtlich sein (§ 32 GGO I)."

Diese Bestimmung ist für die Aktenführung verbindlich und wird, soweit sich der Verfasser im BMI davon überzeugt hat, befolgt. Die Stellungnahmen anderer Ministerien und der Länder sind in den Akten des BMI enthalten. Die zu deren Vorbereitung erforderlichen Vorgänge bleiben dem federführenden Referat unbekannt und beeinflussen weder dessen sachliche Entscheidung noch dessen Arbeitsaufwand.

Die Arbeit des BMI war mit dem Kabinettsbeschluß vom 2.6.1955 nicht abgeschlossen. Sie dauerte während der Beratungen in Bundestag und Bundesrat an, wobei ein wesentlicher Teil der Arbeit in mündlichen Beratungen innerhalb und außerhalb offizieller Sitzungen geführt wurde. Über diese Beratungen fehlen schriftliche Unterlagen. Ihr Inhalt konnte auch in

Gesprächen mit beteiligten Abgeordneten nicht hinreichend geklärt werden. Für die Zeit der Beratungen in parlamentarischen Gremien, ist die Lückenlosigkeit des Materials und damit die Aussage der Erhebungen daher auf den Bereich beschränkt, in dem das BMI als federführendes Ministerium mit den eigenen Referaten und den anderen Ressorts verkehrt.

2. Die Aussagekraft des Materials

Die Akten geben über die genannten Fragen Auskunft. Sie statistisch zusammenzufassen erscheint insofern riskant, als der Inhalt eines Aktenstückes sich materiell nicht in Zahlen ausdrücken läßt und sich der Wert einer Stellungnahme nach der Qualität der Argumente und der dahinter stehenden Macht bemißt. Die folgenden Aufstellungen sollen nicht die Entwicklung von Argumenten und Stellungnahmen darstellen. Es soll nur festgestellt werden, von wem das Gesetz wann bearbeitet worden ist. Die Abbildungen und Kurven sollen den Arbeitsaufwand ohne Rücksicht auf die Qualität der Arbeit verdeutlichen.

Aus der Summe der Aktenstücke oder deren chronologischer Aufschlüsselung nach Sachgebieten, Absendern und Empfängern, kann nicht ohne weiteres die gewünschte Antwort entnommen werden, weil die Protokolle, Vermerke und Stellungnahmen verschiedenes inhaltliches Gewicht und verschiedenen Umfang haben. Die sich daraus ergebenden Abweichungen zwischen der Zahl der Aktenstücke und dem Arbeitsaufwand könnten durch die Berechnung von Arbeitseinheiten für jedes Aktenstück auf dem Wege der Reduzierung qualitativer zu quantitativen Unterschieden ausgeräumt werden. Ein möglicher Maßstab für eine derartige Berechnung wäre der Umfang der Aktenstücke. Es wurde nun festgestellt, daß der Umfang der Schriftstücke eines jeden

Beteiligten zwar im einzelnen differiert, aber dennoch im Durchschnitt der gewählten Zeiteinheit nur unwesentlich voneinander abweicht und etwa zweieinhalb Seiten beträgt. Deshalb konnte auf die Berechnung von Zeiteinheiten verzichtet und die Zahl der Aktenstücke den folgenden Erhebungen zu Grunde gelegt werden.

Die Zeiteinheit beträgt 6 Monate. Diese Zeitspanne wurde aus folgenden Gründen gewählt:

Die Referate haben die nach dem Geschäftsverteilungsplan anfallenden Arbeiten ohne Rücksicht auf eventuelle Rückstände zu erledigen. Eil- und Sofortsachen werden mit Vorrang behandelt. Im BMI kann deshalb keine Zeitspanne festgestellt werden, die betriebswirtschaftlich gesehen als Betriebsperiode zu bezeichnen wäre und auf die der Arbeitsaufwand und seine Berechnung bezogen werden könnte.

Eine Übereinstimmung mit den Sitzungsperioden des Parlamentes war nicht feststellbar. Die Zeiteinheit für Erhebungen über den Arbeitsanfall mußte deshalb den Zwecken entsprechend gesucht werden und bezieht ihre Legitimation aus der Plausibilität der gefundenen Worte. Der Zeitraum von 6 Monaten erwies sich als geeignet, ein übersichtliches Bild über das untersuchte Aktenmaterial zu geben. Kürzere Zeiträume beziehen Schwankungen mit ein, die nicht erklärbar sind und möglicherweise auf Urlaub, Krankheit und andere persönlichen Gründe der beteiligten Personen zurückzuführen sind. Beginn und Ende der Zeiteinheit wurden willkürlich auf den Jahreswechsel bzw. auf den Monatswechsel Juni, Juli festgelegt. Durch Verlagerung des Zeitraumes wurden keine wichtigen Veränderungen sichtbar.

Die folgenden Kurven entstehen, wenn man die Zahl der Aktenstücke auf der vertikalen und die Zeiteinheiten auf der horizontalen Achse eines Koordinatensystems einträgt und die so gefundenen Punkte miteinander verbindet.

B. Die Arbeitsweise der Beteiligten

Abb. 1a gibt Aufschluß über die Gesamtzahl der während der Beratungen des BLG im BMI entstandenen Aktenstücke (57).

Abb. 1a

	1951		1952		1953		1954		1955		1956	
Halbjahr												
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
Aktenstücke	5	32	154	91	56	97	32	40	84	37	35	32
davon Entwürfe	1	4	4	2	4		1	1	2			

Am 5.2.1952 fand eine Besprechung im BMI mit den beteiligten Ressorts und den Vertretern der Länderinnenministerien bzw. Senatskanzleien statt (58). Die auffallend hohe Zahl von Aktenstücken, die für das erste Halbjahr 1952 ausgewiesen ist (59), hat ihre Ursache in den im Zusammenhang mit der

(57) Mit Ausnahme der Konzepte

(58) § 24 GGO. II

(59) 18,8 % aller Aktenstücke in dieser Zeit und 91,3 % aller Länderstellungnahmen gegenüber dem BMI in der gesamten untersuchten Zeit.

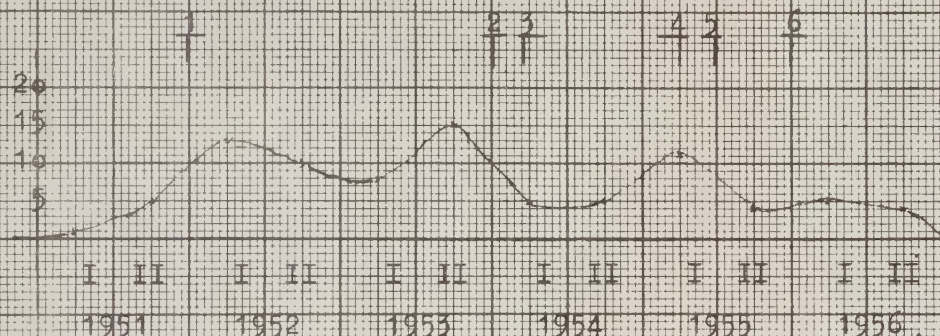
Besprechung eingegangenen Stellungnahmen der Länderministerien. Aus der hohen Zahl der Entwürfe im Anfang der Beratungen kann nicht geschlossen werden, daß zunächst grundsätzliche Fragen und später die einzelnen Gesetzesbestimmungen bearbeitet wurden. Ein Vergleich des Aufbaus der Entwürfe zeigt, daß diese im Anfang nur unwesentlich voneinander abweichen. Die hohe Zahl von Entwürfen bis zum ersten Halbjahr 1953 dürfte auf die persönliche Arbeitsweise des zuständigen Referenten zurückzuführen sein.

Die in Abb. 1b gezeigte Kurve zeigt den Monatsdurchschnitt der in Abb. 1a genannten Zahlen, wobei die Stellungnahmen der Länder, die sich im wesentlichen auf das erste Halbjahr 1952 beschränken, unberücksichtigt blieben, um das Bild nicht zu verzerren.

Die drei Höhepunkte der Kurve markieren die erste Abstimmung des federführenden Referates im BMI mit den anderen Abteilungen des BMI und den anderen Ressorts, eine entscheidende Konzeptionsänderung im Entwurf und die mit dem Kabinettsbeschluß und -rates zusammenhängende Arbeit. Die mit den Beratungen im Bundestag zusammenhängende Arbeit spiegelt sich in der Kurve nur insofern, als sie ihren Niederschlag in Beratungen innerhalb der Bundesregierung fand. Die durch Teilnahme an den Ausschusssitzungen im Bundestag und Bundesrat für den Referenten und den Abteilungsleiter entstehende Mehrarbeit, ist hier nicht berücksichtigt.

Abbildung 1b

Der Arbeitsaufwand während der Beratungen im BML



Der Kurve liegt der Monatsdurchschnitt der Aktenstücke zu Grunde.

Zeichenerklärung:

Die senkrechte Achse gibt die Zahl der Aktenstücke an.

Die wagerechte Achse zeigt die Verteilung auf die Halbjahre.

1, 2, 4 = Referentenwechsel

3 = Grundgesetzänderung

5 = Beginn der Behandlung im Bundesrat

6 = Beginn der Behandlung im Bundestag

1. Das Bundesministerium des Innern

Die tragende Arbeitseinheit in den Bundesministerien ist das Referat. Der Referent hat in allen, nach dem Geschäftsverteilungsplan zu seinem Aufgabenkreis gehörenden Angelegenheiten die erste Entscheidung zu treffen (§ 4 GGO I). Er stellt, unterstützt von seinem Hilfsreferenten und von seinem Sachbearbeiter die notwendigen Unterlagen zusammen. Er ist dafür verantwortlich, daß alle nach dem Geschäftsverteilungsplan oder nach der Natur der Sache interessierten Referate seines Hauses und die mitbeteiligten Ressorts beteiligt werden. Er hat dafür zu sorgen, daß bei der Entscheidung alle Erwägungen berücksichtigt werden. (§§ 21, 70 GGO I) Die Form der Beteiligung ist Zweckmäßigkeitserwägungen überlassen. Innerhalb des Hauses werden die Stellungnahmen der Beteiligten in Besprechungen und Aktenvermerken ausgetauscht. Sofern es sich um Beratungen von Gesetzen handelt, verkehren die Ministerien außerhalb der Besprechungen vielfach durch Schnellbriefe, die hektographiert an alle Beteiligten versandt werden. Häufig werden die Probleme telefonisch vorbesprochen.

In den ersten Monaten wurde das BLG in dem für Enteignungsfragen zuständigen Referat der Verfassungsabteilung bearbeitet. (60) Am 6.2.1952 wurde die Behandlung des BLG aus Zuständigkeitsgründen dem für die gesetzlichen Grundlagen des zivilen Bevölkerungsschutzes zuständigen Referat übertragen (61).

-
- (60) Bezeichnung im Organisationsplan des BMI: I B 4
Referent: MR Dr. Schultheiß
- (61) Bezeichnung im Organisationsplan des BMI: Z B 2
Referent: MR Dr. Forschbach
Übergabevermerk vom 6.2.1952 (BMI)

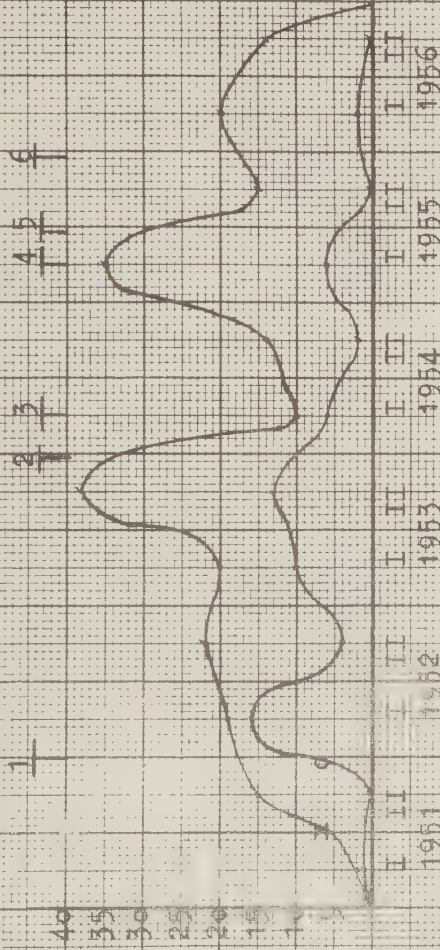
Bis zum Abschluß der Beratungen wechselte der Referent in diesem Referat zweimal (62). Der mehrfache Referentenwechsel ist einmal darauf zurückzuführen, daß das BMI noch nicht seine volle personelle Besetzung hatte; zum anderen waren organisatorische Gründe maßgebend. Der Wechsel hatte zur Folge, daß ein Teil der auftretenden Fragen immer wieder neu aufgerollt wurde (63).

Der Arbeitsablauf im federführenden Referat und die Besprechungen ergeben sich aus Abb.2.

Entsprechend der ersten Anweisung vom 20.2.1961 (64) wurde zunächst eine Prüfung ohne Beteiligung Dritter vorgenommen, die in der Kurve durch den geringen Wert für diesen Zeitraum ausgewiesen ist und im Juni 1951 abgeschlossen war. Am 11.7.1951 wurde der Bundeskanzler über die Aufnahme der Arbeiten am BLG unterrichtet (65). Danach wurden die übrigen Abteilungen des BMI beigezogen. Die damit

-
- (62) Am 11.1.1954 übernahm ORR Toyka, am 4.2.1955 MR Dr. Schmidt das Referat. Vermerke über die Übergabe waren nicht bei den Akten.
 - (63) Besonders deutlich wird dies bei der Frage der Gesetzgebungskompetenz. Vgl. näher hierzu Kap. 2 II B 1b
 - (64) Vermerk des Grundsatzreferates der Verfassungsabteilung (I A 1) für die beiden Unterabteilungen der Verfassungsabteilung (I B und I C) (BMI)
 - (65) Schreiben des Staatssekretärs Ritter v. Lex vom 11.7.1951 (BMI). Vgl. hierzu § 21 GGO II

Der Arbeitsaufwand des federführenden Referates (x) und die durchgeführten Besprechungen (o)



Zeichenerklärung für die Abbildungen 2 - 12

Die senkrechte Achse gibt die Zahl der Aktenstücke an.

Die waagerechte Achse zeigt die Verteilung auf die Halbjahre.

1 - Referentenwechsel

2 - Referentenwechsel

3 - Grundgesetzänderung (Aufnahme der Wehrhoheit)

4 - Referentenwechsel

5 - Beginn der Behandlung im Bundesrat

6 - Beginn der Behandlung im Bundestag

Abbildung 3

Der Arbeitsaufwand mitbeteiligter Ressorts:

Andere Abteilungen und Referate des BMV und das BMV.

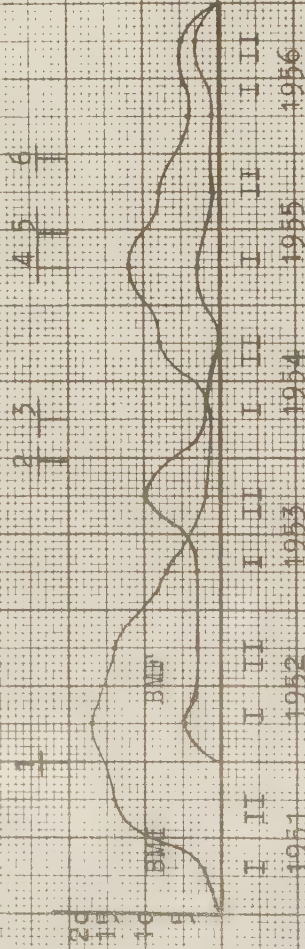
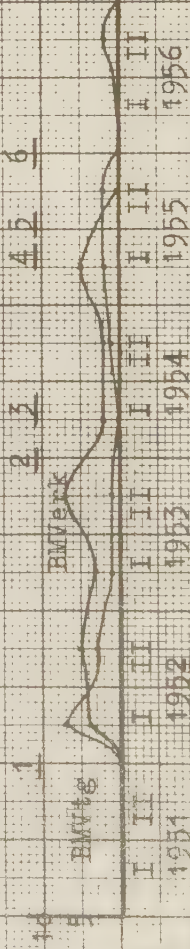


Abbildung 4

Der Arbeitsaufwand mitbeteiligter Ressorts: BMVg und BMVg



verknüpfte Mehrarbeit wurde gesteigert durch den Bundestagsbeschluß vom 11.10.1951, der die Bundesregierung zum Handeln drängte. Der weitere Anstieg der Kurve im ersten Halbjahr 1952 fällt mit der Übergabe der Arbeit an das für die gesetzlichen Grundlagen des Zivilen Bevölkerungsschutzes zuständige Referat und der Beteiligung der anderen Bundesressorts zusammen. Auch der Bundeskanzler schaltete sich an diesem Punkte in das Gesetzgebungsverfahren ein. In einem von dem Leiter der deutschen Verhandlungsdelegation für den Generalvertrag, Botschafter Grewe veranlaßten Brief (66), forderte er den baldigen Abschluß der Beratungen, weil sonst die Verhandlungen über den Truppenvertrag nicht in der erwünschten Schnelligkeit abgeschlossen werden könnten. Schließlich fällt in diesen Zeitraum die Unterzeichnung des Deutschlandvertrages und der EVG (67). Dem leichten Absinken der Kurve im ersten Halbjahr 1953 entspricht ein Steigen der Kurve, die über die Besprechungen Auskunft gibt. In diesen Besprechungen auf verschiedenen Ebenen, an denen auch Reichsrichter a.D. Dr. Pabst, der Verfasser des RLG, als Gutachter teilnahm, wurde eine grundsätzliche Änderung der Konzeption des Gesetzes vorbereitet. (68) Die bisherigen Entwürfe, die vom RLG ausgehend, dessen Systematik übernommen hatten, waren durch

-
- (66) Brief vom 2.4.1952 und Vermerk des Referenten vom 12.4.1952 (BMI)
 - (67) Der Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft wurde am 27.5.1952, der Deutschlandvertrag am 26.5.1952 in Paris von den drei Westmächten und der Bundesrepublik unterzeichnet.
 - (68) Prot. der Bespr. v. 20.4.1953

viele Änderungen unübersichtlich geworden. Der Gesetzesentwurf bedurfte daher einer Neuordnung, die in der nun folgenden Periode im einzelnen erörtert wurde und das erneute steile Ansteigen der Kurve erklärt. Der Bundestag hatte am 19.3.1953 die Verträge über die EVG und den Deutschlandvertrag ratifiziert (69). Dadurch waren die bisher bestehenden Unklarheiten über den Umfang der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes ausgeräumt. Notwendigkeit und Dringlichkeit des Gesetzgebungsvorhabens ergaben sich nun aus Art. 37 des Generalvertrages, der die Bundesregierung zum Erlaß eines BLG verpflichtete. Die Schwierigkeiten bei der Begründung der Gesetzgebungskompetenz bestanden jedoch weiter. Sie führten zusammen mit der nach einem Referentenwechsel notwendigen Einarbeitung (70) zu einem steilen Abfall. Der nun folgende Anstieg der Kurve zeigt die Diskussion über die Bedeutung der durch die Grundgesetzänderung vom 26.3.1954 (71) dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz für den Entwurf des BLG. Auch die Vorbereitung der Kabinettsitzung, die am 13.4.1955 stattfand, erforderte Mehrarbeit. Die wegen der Stellungnahme des Bundesrates erforderlichen Arbeiten fallen demgegenüber ab. Die Kurve steigt erst wieder wegen der Beratungen in den Bundestagsausschüssen, die umfangreiche Formulierungshilfen und damit Konsultationen mit den anderen Referaten und Ressorts zur Folge hatten.

(69) Sten. Prot. der 255. Sitzung des 1. Bundestages am 19.3.1956 S. 12366

(70) Am 11.1.1954 übernahm ORR Toyka das Referat ZB 2

(71) BGBI I 45

Der erste Anstieg der 2. Kurve in Abb. 2 ist auf die Besprechungen zurückzuführen, die zur Sammlung der Stellungnahmen der Ressorts erforderlich waren. Eine auffällige Parallelität besteht zwischen der in Abb. 1 dargestellten und der die Besprechungen darstellenden Kurve. Die Zahl der Besprechungen entspricht hier dem gesamten Arbeitsablauf (72).

Die in Abb. 3 für das BMI gezeigte Kurve enthält die Aktenstücke des Ministeriums außer denen des federführenden Referates und Protokollen. Sie zeigt im Anfang einen unverhältnismäßig hohen Arbeitsanfall und erreicht in der ersten Jahreshälfte 1952 den nach den Werten in der Kurve des federführenden Referates höchsten Wert aller Beteiligten. Dies ist zu einem Teil darauf zurückzuführen, daß alle Abteilungen an der Prüfung innerhalb des Hauses teilnahmen, Wünsche vorbrachten, die teilweise ihre Zuständigkeit überstiegen, oder Fehlanzeige erstatteten. Weiter wirkt sich hier die umfangreiche Diskussion mit den Referaten der Verfassungsabteilung, hauptsächlich dem Grundsatzreferat, über die Gesetzgebungskompetenz aus, auf die in Zusammenhang mit der Sachkurve über die Frage der Kompetenz einzugehen sein wird.

Während das Schwergewicht der Mitarbeit der Verfassungsabteilung im Anfang der Beratungen liegt, beteiligte sich das Kommunalreferat auch an den weiteren Diskussionen (73). Seine Wünsche und

(72) Es kann hier nicht entschieden werden, ob diese Parallelität zufällig ist, oder ob sich aus der Zahl der stattgefundenen Besprechungen auf einfachem Wege Schlüsse auf die Arbeitsbelastung ziehen lassen.

(73) Die wichtigsten Stellungnahmen des Kommunalreferates (IB6) stammen vom 25.4.; 14.5.; 5.7.; 28.10.; 4.12.1952 und vom 28.4.1953 (BMI)

Vorschläge bezogen sich auf alle Berührungspunkte des Gesetzes mit den Interessen der Selbstverwaltungsgebietskörperschaften, insbesondere auf die Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden in der Frage der Anforderungsbehörden und auf die Beanspruchung von Schulen und anderen öffentlichen Gebäuden sowie Versorgungsanlagen.

Von routinemäßigen Umläufen abgesehen, nahmen ferner das Referat für Natur- und Denkmalschutz wegen der Freistellung von Kulturgut (74) und das für den Sachbedarf des Zivilen Bevölkerungsschutzes zuständige Referat (75) Stellung. Der erneute Anstieg Anfang 1955 ist auf die abschließende Stellungnahme der Referate zum Kabinettsentwurf zurückzuführen.

2. Die mitbeteiligten Ressorts

An den ersten Besprechungen mit Vertretern anderer Bundesressorts beteiligten sich das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt, die Bundesministerien für Marshallplan, Wohnungsbau, Vertriebenen, Finanzen, Wirtschaft, Ernährung, Verkehr, sowie die Dienststelle Blank, der Bundesrechnungshof und die Hauptverwaltung der deutschen Bundesbahn.

(74) § 3 III letzter Satz BLG

Bezeichnung des Referates im Organisationsplan:
III 5 Stellungnahme vom 23.10.1952 (BMI)

(75) Bezeichnung im Organisationsplan: ZB 6
Stellungnahme vom 13.2.1953 (BMI)

An den späteren Beratungen nahmen nur die Ministerien für Finanzen, Wirtschaft, Justiz, Verkehr, Verteidigung und Landwirtschaft teil.

Das BMF war für die Fragen der Besatzungslasten federführend und hatte bereits mit den einzelnen Besatzungsmächten über den Verzicht auf Beschlagnahmen verhandelt (76). Ferner sollte es die wirtschaftlichen Interessen des Bundes bei der Entschädigungsregelung wahrnehmen. Es ist aus diesem Grunde verwunderlich, daß die Stellungnahmen des BMF nicht mit dem Anfang der Beratungen, sondern erst 1952 beginnen. Eine hinreichende Erklärung hierfür konnte nicht gefunden werden.

Sachlich sind die Höhepunkte der Kurve in Abb. 3 auf die Auseinandersetzungen über die Bestimmung der Festsetzungsbehörden und in der Entschädigungs- und Entschädigungsverfahrensregelung zurückzuführen. Der letzte Anstieg in der 2. Hälfte des Jahres 1956 gibt der Diskussion über die Zeitdauer der Übergangsregelung Ausdruck.

In Abb. 4 wird die Beteiligung des BMVtg und des BMVerk dargestellt. Die Beteiligung des BMVtg an den Beratungen ergab sich aus dem Gesetzeszweck. Sein Interesse galt in erster Linie dem Umfang der Leistungen und der Schlagkraft und Schnelligkeit des Anforderungsverfahrens. Wie sich aus der Kurve ergibt, lag das Schwergewicht seiner Mitarbeit im ersten Halbjahr 1952. In dieser Zeit brachte es seine Wünsche vor und beschränkte sich danach auf wenige Formulierungsvorschläge zu einzelnen Entwürfen. Daraus kann geschlossen

(76) Mitteilung des Grundsatzreferates der Verfassungsabteilung (IA 1) an das damals für das BLG zuständige Enteignungsreferat (IB 4) vom 23.2.1951, insbesondere über Verhandlungen mit der britischen Besatzungsmacht (BMI).

werden, daß in den grundsätzlichen Fragen Einmütigkeit zwischen dem BMI und dem BMVtg bestand; eine Ansicht, die durch die sachliche Auswertung des Materials bestätigt wird. In den Akten findet sich allerdings ein Hinweis auf eine Meinungsverschiedenheit in Verfahrensfragen. Am 11.6.1952 fand eine Besprechung zwischen Vertretern des BMI und BMVtg statt, bei der die Vertreter des BMVtg ausführten, daß das RLG weitergelte und die Beratung des BLG deshalb nicht so dringlich sei. Diese Auffassung wurde von den Vertretern des BMI als Verzögerungstaktik verstanden (77). Nach der Auffassung des Referenten glaubte das BMVtg im Falle einer späteren Verabschiedung einschneidendere Anforderungsmöglichkeiten durchsetzen zu können. Der Referent hielt eine Verzögerung der Beratungen nicht für vertretbar und beantwortete die Auffassung des BMVtg in scharfer Form. Weder aus der statistischen, noch aus der sachlichen Auswertung ergeben sich jedoch Anhaltspunkte dafür, daß sich daraus weitere Folgen ergaben.

Durch die Beteiligung des BMVerk sollte sichergestellt werden, daß der in Notzeiten wichtige Verkehr sachgemäß aufrechterhalten werden kann. Die Inanspruchnahme von Verkehrsbetrieben, Leistungen für den militärischen Straßenbau und die Sonderregelung für die deutsche Bundesbahn, waren die Hauptpunkte der Diskussion.

(77) Vermerk des Referenten über die Sitzung vom 11.6.1952, bestimmt für den Abteilungsleiter (BMI)

Abbildung 5

Der Arbeitsaufwand der mitbeteiligten Ressorts: BMW und BMJ

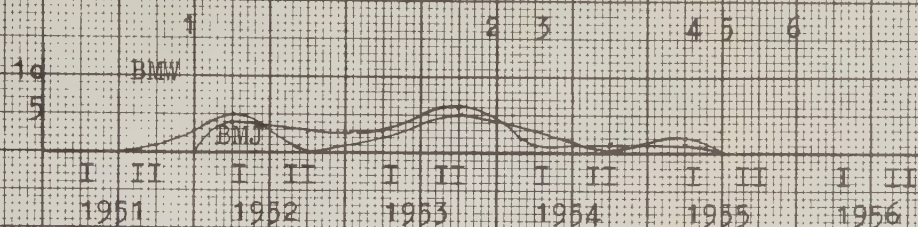
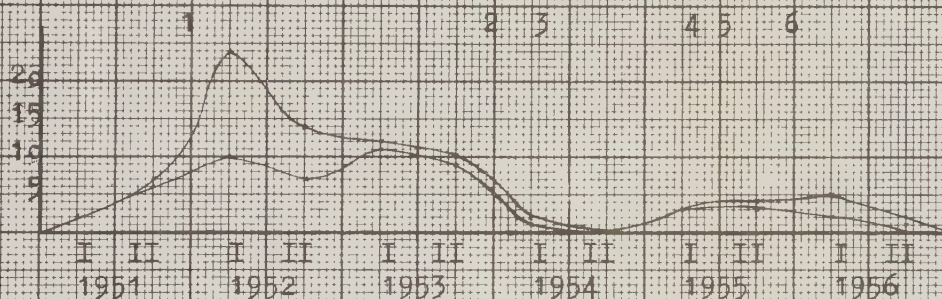


Abbildung 6

Der Arbeitsaufwand für die erörterten Probleme: Grundsätzliche Fragen



Zeichenerklärung für die Abbildungen 6 - 12

Die Obere Kurve zeigt den gesamten Arbeitsaufwand.

Die untere Kurve zeigt den Anteil des federführenden Referates am gesamten Arbeitsaufwand

11.6.1952

(77) Vermerk des Referenten über die Sitzung vom
11.6.1952, bestimmt für den Abteilungsleiter
(BMI)

Abbildung 7

Der Arbeitsaufwand für die erörterten Probleme: Gesetzeszweck und Kompetenz

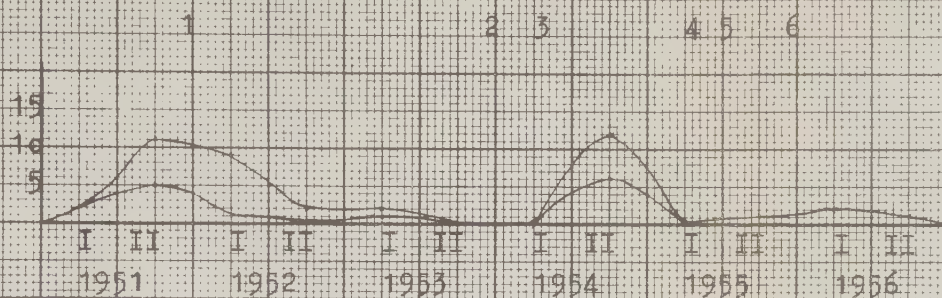
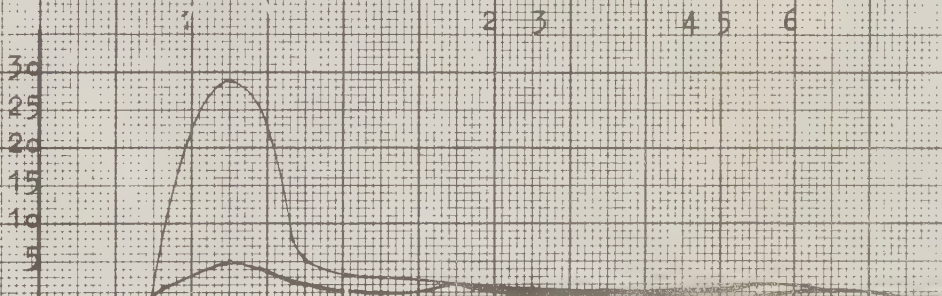


Abbildung 8

Der Arbeitsaufwand für die erörterten Probleme: Formulierung des § 1



In der zweiten Hälfte des Jahres 1956, also kurz vor Abschluß der Beratungen, schlug das BMVerk - über seine Zuständigkeit hinausgehend - eine grundsätzliche Konzeptionsänderung des Gesetzes vor (78), die auf Beschluß der Ressorts wegen des fortgeschrittenen Stadiums der Beratungen nicht mehr weiterverfolgt wurde, aber bereits die Grundzüge der Novelle zum BLG trägt.

Abb. 5 zeigt die Mitwirkung des BMJ und des BMW. Das BMJ bemühte sich in den Beratungen vor allem um die hinreichende rechtliche Normierung der Tatbestände und die Verfassungsmäßigkeit der Entschädigungsregelung. Es befand sich mit seinen Vorschlägen häufig in einem scharfen Gegensatz zum BMF (79).

Da sich das BLG an die Eigentümer von Sachen und damit in erster Linie an wirtschaftlich Selbständige wendet, kam der Mitwirkung des BMW eine besondere Bedeutung zu. Das BMW nahm zwar bereits am 20.12.1951 und damit noch im Jahre 1951 zum erstenmal Stellung. Der zeitliche Abstand zu den im Anfang 1952 abgegebenen Stellungnahmen der anderen Ministerien ist dennoch unbedeutend. Gegenstand der Diskussion waren in erster Linie die Anbauregelungen ermöglichenden Bestimmungen des § 12 Regierungsentwurf und die Zulässigkeit der Anforderung von Betrieben.

(78) Schnellbrief des BMVerk v. 30.4.1956 (BMI)

(79) Besonders umstritten war die Billigkeitsentschädigung nach § 24 des 6. Referentenentwurfs (Der Entwurf trägt kein Datum). Näher hierzu Kap. 2 V a. (BMI)

Aus den in den Abb. 3 bis 5 gezeigten Kurven ergibt sich eine gewisse Übereinstimmung des Arbeitsablaufs innerhalb der Ressorts. Die Höhepunkte stimmen im wesentlichen mit denen der in Abb. 2 gezeigten Kurve überein. Man kann daraus folgern, daß der Mehrarbeit im federführenden Referat eine verstärkte Tätigkeit der anderen Ressorts entspricht. Ferner zeigt sich, daß sich die sachlichen Auseinandersetzungen im Verlauf der Kurven wieder spiegeln. Dort, wo keine sachlichen Meinungsverschiedenheiten bestehen, verläuft die Kurve ohne größere Höhepunkte. Es ist schließlich interessant, daß die Kurven für die Ministerien, die nicht an den Beratungen der Parlamentsausschüsse teilnehmen, bereits 1955 enden. Gerade hier ist eine enge Zusammenarbeit notwendig, weil diese Ministerien ihren Standpunkt nicht im Parlament vertreten können. Aus dem Vergleich mit der in Abb. 2 gezeigten Kurve über die Besprechungen ergibt sich, daß an Stelle der schriftlichen Stellungnahmen Ressortbesprechungen stattfanden. Damit findet eine Verlagerung von der schriftlichen zur mündlichen Zusammenarbeit statt, die ohne weiteres aus der Eilbedürftigkeit der zu behandelnden Gegenstände erklärbar ist.

Weitere Schlüsse sind aus einem Vergleich mit den Darstellungen des Arbeitsablaufes bei den einzelnen Problemen später zu ziehen.

Bei den übrigen Ressorts reicht die Zahl der Stellungnahmen nicht zu einer graphischen Darstellung aus. Folgende Stellungnahmen wurden abgegeben:

Ressort	Zahl der Stellungen.	Bezug der Stellungn.	Bemerkungen
BMA	12	Arbeitsmarkt, Sozialversicherung;	ab Sept. 1952
AA	7	Zweck des Ges. § 1, Übergangsregelung;	davon 3 im 2. Halbjahr 1956
BMMarsh.	4	Allgemein	
BMPost	4	Fernmelde- und Funkanlagen	
BMELF	4	Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Betrieben	
BMVertr	3	Anforderungen zu Gunsten von Flücht- lingen	b. Sept. 1952
BMWo	3	Anf. v. Wohnraum	
BMBrat	2	Allgemein	
BMG d.F.	2	Allgemein	

3. Andere Beteiligte

An der gemeinsamen Sitzung mit den Ländern, am 5.2.1952 nahmen auf Anregung des Referenten auch die Vertreter der kommunalen Spitzenvereinigungen des deutschen Städtetages, Landkreistages und Gemeindetages teil. Sie wurden auch zu den weiteren Beratungen beigezogen, weil sie von dem Gesetz betroffen wurden und Unterlagen liefern konnten (§ 23 I GGO II). Die Mitglieder dieser Organisationen nehmen hoheitliche Aufgaben wahr, die es rechtfertigen, ihren Wünschen besondere Beachtung zu schenken, weil sie Allgemeininteressen, allerdings partikularer Art, vertreten.

C. Die erörterten Probleme

Bei der Aufteilung nach Problemen sind auch die nicht in die Kurven 2 bis 6 aufgenommenen Aktenstücke mit Ausnahme der Entwürfe und der Stellungnahmen von Interessenverbänden berücksichtigt. Die Aktenstücke enthalten vielfach nicht nur Ausführungen zu einem Problem, sondern berühren mehrere Fragen. Ebenso wie in Grenzfällen wird das betreffende Aktenstück dann in jeder in Betracht kommenden Kurve geführt. Die Entwürfe betreffen alle Probleme des Gesetzes, erhöhen damit alle Kurven gleichmäßig und wurden deshalb nicht aufgenommen. Über den Anteil des federführenden Referates an der Erörterung des Problems gibt die untere Kurve in den Abb. 6-12 Aufschluß.

1. Grundsätzliche Fragen der Gesetzesentstehung

Die in Abb. 6 dargestellte Kurve über grundsätzliche Fragen der Gesetzesentstehung enthält die Ausführungen zur Systematik, zu der Frage, ob es zweckmäßig sei, Teilgebiete gesondert zu regeln und über den Zusammenhang mit anderen Gesetzen.

In den Jahren 1952 und 1953 überlagern sich zwei verschiedene Momente. Die Stellungnahmen zu Beginn enthalten Ausführungen zum Aufbau des Gesetzes. Deutlich sichtbar in der unteren Kurve wird anschließend der Erlaß eines besonderen Manövergesetzes diskutiert. Durch den Abfall der Kurve wird die Überlegung bestätigt, daß grundsätzlich Fragen des Gesetzesaufbaus im Anfang der Beratungen diskutiert werden. Der Anstieg der Kurve 1955 und 1956 ist die Folge der Vorschläge des BNVerk zu der bereits bei der Beteiligung dieses Ministeriums erwähnten Konzeptionsänderung.

Das Problem der Gesetzgebungskompetenz wird getrennt von dem des Gesetzeszwecks dargestellt, weil die Aufnahme weiterer Anwendungsfälle (80) nicht in erster Linie durch die Gesetzgebungskompetenz bestimmt wird.

2. Gesetzgebungskompetenz

Aus Abb. 7 kann - nach den bisherigen Ergebnissen richtigen Voraussetzung, daß die Tätigkeit des federführenden Referates etwa parallel zu der Tätigkeit der übrigen Beteiligten verläuft - entnommen werden, daß die interne Diskussion der Gesetzeskompetenz in der zweiten Hälfte des Jahres 1951 zunächst abgeschlossen wurde und durch die Anfang 1952 geäußerten Bedenken der Länder nicht mehr beeinflußt wurde.

Der plötzliche Anstieg in der 2. Hälfte des Jahres 1954 ist durch die Diskussion über die Auswirkung der Grundgesetzänderung und die Bedenken des neuen Referenten gegen eine Kompetenz aus der Natur der Sache für den überregionalen Notstand bedingt. Er liegt vor der allgemein feststellbaren Intensivierung der Tätigkeit in der ersten Hälfte des Jahres 1955, (81) so daß es als zulässig erscheint, diese mit auf den Abschluß der Diskussion über die Gesetzgebungskompetenz zurückzuführen.

(80) Sicherung der Ernährung, Unterbringung diplomatischer Vertretungen und dergl.

(81) Besonders deutlich wird dies in Abb. 2

3. Gesetzeszweck

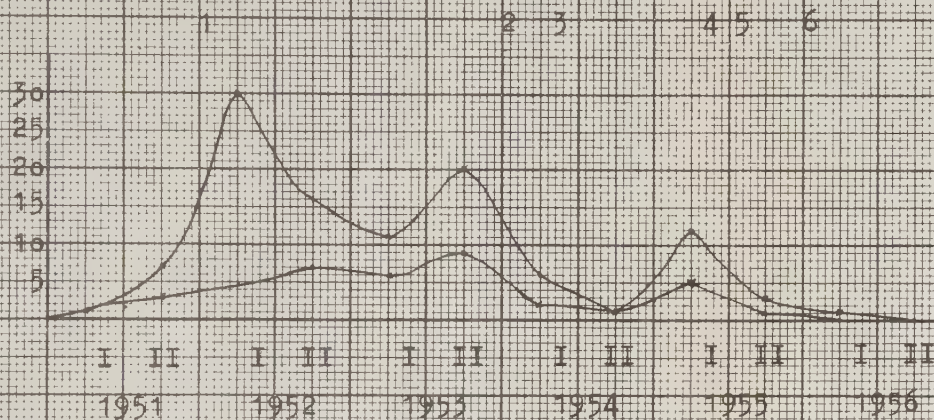
Ein Vergleich der Abbildungen 7 und 8 zeigt, daß die Formulierung des Gesetzeszwecks erst in Angriff genommen wurde, als die Beratungen über die Kompetenz schon zu einem gewissen Abschluß gekommen waren. Der weitere flache Verlauf der Kurve, der nur eine unwesentliche Erhebung bei Beginn der Parlamentsberatungen aufweist, ist auf den Umstand zurückzuführen, daß nach Abschluß der Diskussion über die Notwendigkeit der geplanten Regelung Einmütigkeit bestand und im Parlament die gefundene Lösung so weit wie möglich durchgesetzt werden sollte. Der geringe Anteil des Referates entspricht hier nicht ganz der tatsächlichen Bedeutung seiner Mitarbeit. Die Formulierung des Gesetzeszwecks wurde in den Entwürfen ohne weitere Ausführungen aufgenommen. Die Entwürfe sind jedoch in den Kurven nicht berücksichtigt.

4. Umfang der Anforderungen

Aus Abb. 9 ist ersichtlich, daß die Intensität der Auseinandersetzung über den Umfang der Anforderung stark wechselt. Der erste Höhepunkt Anfang 1952 wird weitgehend, wie sich aus dem Vergleich der an dieser Stelle flachen Kurve für die Arbeit des Referates von den Stellungnahmen für und gegen die Aufnahme wirtschaftslenkender Maßnahmen in das BLG bestimmt. Das Referat hatte durch diese Äußerungen kaum Mehrarbeit, weil wirtschaftslenkende Maßnahmen nicht beabsichtigt waren. Der zweite Höhepunkt, der auch die Tätigkeit des Referates umfaßt, beruht auf der Diskussion über die Ausgestaltung der Anforderung im einzelnen im Rahmen der allgemeinen Intensivierung der Beratungen. Der dritte Höhepunkt hat seine Ursache in den redaktionellen Korrekturen vor der Vorlage an das Kabinett.

Abbildung 9

Der Arbeitsaufwand für die erörterten Probleme: Leistungspflichten



5. Behördenaufbau

Die in Abb. 10 gezeigte Kurve über das Problem des Behördenaufbaus weist im Anfang eine sehr starke Steigung auf, die in erster Linie auf den Stellungnahmen der verschiedenen Beteiligten zu der vom BMF aufgeworfenen Frage nach den Festsetzungsbehörden beruht. Der zweite Anstieg dieser Kurve entspricht einem Anstieg der Stellungnahmen des BMF und stellt die Diskussion zwischen dem federführenden Referat und dem BMF deutlich dar.

Das Hauptgewicht der in Abbildung 11 gezeigten Kurve über das Verfahren fällt mit dem ersten Höhepunkt der Beratungen in der zweiten Hälfte des Jahres 1953 zusammen. Bei dieser Kurve fällt besonders eine gewisse Parallelität zu der Kurve in Abb. 5 für das BMJ auf. Zusammenhänge zwischen beiden sind jedoch nicht mit Sicherheit nachweisbar, weil sich das BMJ zu der Zeit nicht nur mit dem Verfahren, sondern mit der Entschädigungsregelung befaßte, die wie Abb. 12 ergibt, ebenfalls eine Erhöhung in dieser Zeit aufweist.

6. Entschädigung

Die Kurve für die Entschädigungsregelung ist sehr bewegt. Wenn man die untere Kurve mit der oberen vergleicht, zeigt sich, daß die Entschädigungsregelung weitgehend zwischen dem BMF und BMJ verhandelt wurde. Zwar hatte auch hier das BMI die Federführung, hielt sich jedoch in der Auseinandersetzung mit dem BMF und BMJ merklich zurück. Bemerkenswert ist ferner die Erhöhung am Ende. Sie läßt den Schluß zu, daß die Beratung der Entschädigungsregelung im Parlament intensive Konsultationen zwischen den Ressorts über die jeweils geplante Regelung erforderlich machten. Die Erklärung hierfür liegt in den weitreichenden Konsequenzen, die eine ungenaue Formulierung gerade hier haben kann.

D. Die Beratungsperioden

In der Beratung des Gesetzes lassen sich mehrere Perioden unterscheiden.

Die erste Periode dauert vom Beginn der Beratungen bis zur 2. Hälfte des Jahres 1952. Sie ist durch die Absicht gekennzeichnet, ein BLG unverzüglich zu erlassen, um die innerdeutsche Grundlage für die im Generalvertrag ausgesprochene Verpflichtung des Bundes zu schaffen. Diese Absicht zeigt sich in der Planung des ganzen Verfahrens und wird besonders an folgenden Punkten deutlich: Am 24.4.1952 fand eine Staatssekretärsbesprechung statt; für den 11.6.1952 wurde eine weitere anberaumt. (82) In der Einladung zu letzterer heißt es: "Nach Unterzeichnung der EVG müssen die Verträge ins Kabinett." Ferner wurde ein Entwurf der Gesellschaft für deutsche Sprache zur sprachlichen Begutachtung vorgelegt. Dieser Schritt, der auf eine Dienstanweisung des Bundesministers des Innern zurückgeht, wird in der Regel kurz vor der Kabinettsvorlage unternommen. Die Darstellungen zeigen mit Ausnahme von Abb. 12 eine deutlich erkennbare abnehmende Intensität der Beratungen, die es erlaubt, den Schluß zu ziehen, daß eine weitere Ausdehnung der Diskussion nicht geplant war und die Beratung des Gesetzes bald abgeschlossen werden sollte.

Die Gründe für das Scheitern dieses Vorhabens sind an keiner Stelle der Akten besprochen. Es scheinen hier mehrere Ursachen zusammengewirkt zu haben.

(82) Schnellbrief vom 6.5.1952 (BMI)

Abbildung 10

Der Arbeitsaufwand für die erörterten Probleme: Behördenorganisation

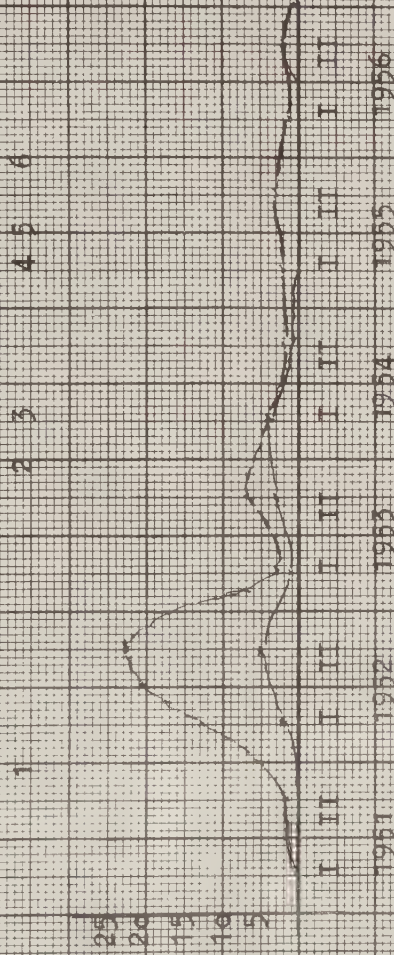


Abbildung 11

Der Arbeitsaufwand für die erörterten Probleme: Anforderungs- und Entschädigungsverfahren

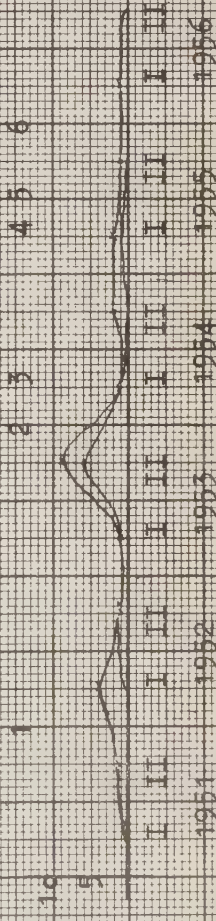
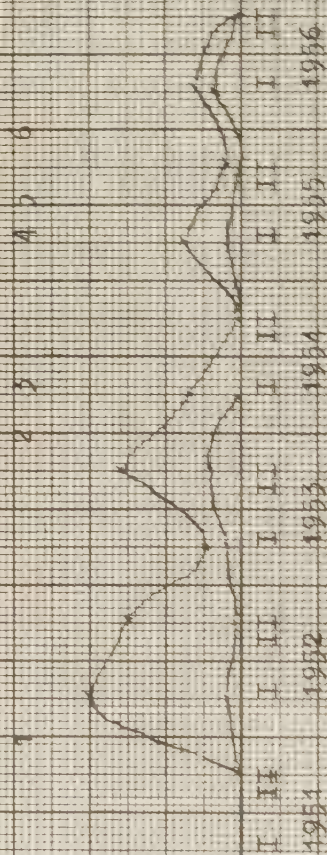


Abbildung 12

Der Arbeitsaufwand für die erörterten Probleme: Entscheidung



Die erste dürfte die Schwierigkeit der Begründung einer Gesetzgebungskompetenz sein. Das BMI hatte sich zwar entschlossen, die Kompetenz mit der Natur der Sache zu begründen, mußte jedoch dabei mit dem Widerstand der Länder rechnen, die ihre Ablehnung in den Stellungnahmen bereits deutlich zum Ausdruck gebracht hatten.

Dieser Umstand wog umso schwerer, als der Bundestag einem Sachleistungsrecht mit erheblichem Mißtrauen gegenüberstand, wie er dies ja bereits in dem Beschluß vom Oktober 1951 zum Ausdruck gebracht hatte (83). Auch wollte er kurz vor den Wahlen ein heißes Eisen ungern anfassen. Zum anderen waren die Verhandlungen über das Manöverrecht der Nato-Mitglieder in anderen Mitgliederländern noch nicht abgeschlossen. Es schien unzweckmäßig, ein deutsches Manöverrecht ohne genaue Kenntnis der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erlassen.

Einen weiteren Grund könnten auch gewisse Schwierigkeiten bilden, die bei den Verhandlungen mit dem BMF über die Frage der Behördenorganisation aufgetaucht waren. Die in Abb. 10 dargestellte Kurve zeigt nämlich im Gegensatz zu allen anderen in dieser Zeit einen Höhepunkt. In der Staatssekretärsbesprechung war keine Einigung erzielt worden. Schließlich hat es den Anschein, als ob die auf der Referentenebene bisher erarbeitete Lösung den Vorstellungen der politisch in erster Linie verantwortlichen Beamten nicht ganz entsprach. Einen Hinweis hierfür bietet die beim Staatssekretär mit einem Gutachter zu dieser Zeit beratene Konzeptionsänderung.

(83) Sten. Prot. der 167. Sitzung des 1. Bundestages
S. 6865 B

Die zweite Periode ist durch die wegen der Konzeptionsänderung vorgenommene Umgestaltung des Entwurfs und die fortbestehende Unsicherheit in der Kompetenzbegründung gekennzeichnet. Bei Betrachtung gewinnt man den Eindruck, daß die Probleme zunächst unabhängig von der Gesetzgebungskompetenz erörtert wurden, daß aber später eine Stagnation der Beratungen einsetzte, bis schließlich die GG-Änderung über die Wehrhoheit verabschiedet war.

Die dritte Periode ist die Zeit von der Grundgesetzänderung bis zu deren Inkrafttreten und der 14 Tage danach erfolgten Vorlage an das Kabinett. Nach der Aufnahme des Bereichs "Verteidigung" in den Katalog der ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 73 Ziff. 1 GG), konnte das BMI zwar für die interne Diskussion von einer Gesetzgebungskompetenz ausgehen, sich jedoch dem Bundesrat und dem Bundestag gegenüber darauf erst mit deren Inkrafttreten und der Aufhebung des Besatzungsregimes berufen.

Die genannten Perioden sind in den Kurven über den Arbeitsablauf deutlich zu erkennen und machen das verwendete Verfahren plausibel.

Eine Reihenfolge oder Rangordnung der Diskussion einzelner Probleme kann hingegen auch innerhalb der einzelnen Perioden nicht festgestellt werden. Zwar wurden die grundsätzlichen Fragen hauptsächlich im Anfang der Beratungen erörtert, im übrigen diskutierten die Beteiligten die Probleme nicht in einer logischen Folge vom Grundsätzlichen zum Einzelnen, sondern nebeneinander.

Die Intensität der Diskussion hängt von dem Ausmaß der Meinungsverschiedenheiten ab. Diese Tatsache ist eine Folge des in den §§ 48 und 70 GGO I und § 17 GOBReg. ausgesprochenen Grundsatzes, daß eine möglichst weitgehende Einigung auf der Referentenebene anzustreben ist, bevor Beamte höheren Ranges oder die Minister in die Beratungen einbezogen werden.

II. Das Verfahren im Bundesrat (84)

Während im ersten Teil bis zum Kabinettsbeschluß das federführende Referat im BMI die Arbeitsweise wesentlich bestimmte, beherrscht im zweiten Teil der Bundesrat das Verfahren. Er machte von seinem in Art. 76 II GG verankerten Recht Gebrauch, zu der Regierungsvorlage Stellung zu nehmen.

A. Der erste Durchgang

Der erste Durchgang im Bundesrat ist verfassungsrechtlich von nur geringer Bedeutung, weil der Bundesrat dabei nur Empfehlungen abgeben und Stellung nehmen kann. Politisch liegt im ersten Durchgang das Hauptgewicht seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses und die Verweigerung der Zustimmung im zweiten Durchgang eignet sich nur in grundsätzlichen Fragen zur Durchsetzung eigener Forderungen (85).

Durch die Verfassung wird dem Bundesrat für seine Stellungnahme im ersten Durchgang eine Frist von 3 Wochen gesetzt, die die Arbeitsweise entscheidend bestimmt (86). Die Länder konnten zwar ihre

(84) Über die Bedeutung des Bundesrates für die Gesetzgebung Konrad Hesse: Der unitarische Bundesstaat; Willy Fundis: Der Einfluß der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes; Karl Heinz Neunreither: Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung.

(85) Fundis a.a.O. S.53

(86) Art. 76 II GG. In der Praxis werden dem Bundesrat die Gesetze vielfach vorzeitig inoffiziell zugeleitet und damit die zur Verfügung stehenden Fristen erweitert.

Vorstellungen bereits zu Beginn der Beratungen im Jahre 1952 in den Besprechungen mit dem BMI vorbringen. Dadurch wurde aber der Verfahrensablauf nicht verändert. Die Frist wird in einem ausgeklügelten Verfahren genutzt, das sowohl einheitlich für alle Länder geltende Elemente, als auch von jedem Land selbständig geregelte Vorgänge enthält (87). In diesem Verfahren kommt den Landesvertretungen erhebliche Bedeutung zu, weil sie das Bindeglied zwischen den Ministerien verschiedener Länder und zwischen Ländern und Bundesrat sind. Einige Vertretungen werden von einem Minister oder von einem Beamten im Range eines Staatssekretärs oder Ministerialdirektors geführt und nehmen die Ausschusssitzungen nach Rücksprache mit dem federführenden Ressort selbst wahr, wenn nicht besondere sachliche Gründe oder die Überlastung der Beamten der Landesvertretung die Entsendung eines Sachverständigen aus dem betreffenden Ministerium fordern. Andere Landesvertretungen sind dem Staatsministerium angegliedert und werden von einem Ministerial- oder Regierungsrat geleitet, während an den Ausschusssitzungen der jeweils zuständige Beamte der Landesregierung teilnimmt. (88)

Das Bundesratsplenum tritt im allgemeinen alle 3 Wochen zusammen.

(87) Fundis a.a.O. S.60 f.

(88) Eine ins einzelne gehende Darstellung der Unterschiede in der Organisation der einzelnen Vertretungen ergibt keine für die Arbeit wichtigen Gesichtspunkte und muß daher unterbleiben.

Die Arbeit wird in den, nach dem Ressortprinzip zusammengesetzten Fachausschüssen geleistet (89), in denen jedes Land durch den zuständigen Minister oder durch einen beauftragten Landesbeamten des zuständigen Ressorts oder der Landesvertretung vertreten ist (90). Die Ausschüsse tagen nach Bedarf unter dem Vorsitz eines vom Bundesratsplenum gewählten Ministers. Unterausschüsse der beratenden Ausschüsse bereiten die Beschlüsse der teilweise überlasteten Ausschüsse vor. In die Unterausschüsse werden im allgemeinen die Vertreter von 5 Ländern gewählt, die dann unter dem Vorsitz eines gleichfalls vom Ausschuß bestimmten Vertreters meist im Rang eines Ministerialrates eine Stellungnahme ausarbeiten. Die Arbeitsweise ist in den Ausschüssen und Unterausschüssen dieselbe. Sie erhält ihren besonderen Charakter durch die juristische Präzision, mit der die Verhandlungen geführt werden. Die Länder werden von Beamten - meist Juristen - vertreten (91). Im Rechtsausschuß werden die Gesetze nach folgenden Gesichtspunkten geprüft: Gesetzgebungskompetenz, Grundrechtseinschränkungen, Verwaltungskompetenz, Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung und Zustimmungsbedürftigkeit. In den Fachausschüssen stehen naturgemäß die fachlichen Gesichtspunkte im Vordergrund. Die Ausschußsitzungen dauerten nicht länger als einen Tag. Am Ende der Beratungen fassen die Beteiligten gemeinsam ein Beschlußprotokoll ab, in dem die

(89) § 14 I GOBR

(90) § 14 III GOBR

(91) Die Bezeichnung des Bundesrates als das Parlament der Regierungsräte, ist außerordentlich zutreffend.

einzelnen Bestimmungen so begründet werden, daß sie je nach Beschlußfassung des Plenums sofort in die Bundesratsstellungnahme aufgenommen werden können (92). Bei diesem um der Beschleunigung willen geübten Verfahren, ist der Verlauf der Debatte später nicht mehr feststellbar. Auch die Abstimmungsverhältnisse werden nicht aufgeführt, es sei denn, ein Land gibt seine Gegenstimme zu Protokoll. Wie bereits auf Seite 31 erwähnt wurde, haben die Länder der Bundesregierung im ersten Halbjahr 1952 ihre Auffassungen zu einer Neugestaltung des Leistungsrechtes dargestellt. Seitdem waren 3 Jahre vergangen; der Gesetzesentwurf war unterdessen in wichtigen Punkten geändert worden, so daß die Länder kaum auf ihre damaligen Stellungnahmen zurückgreifen konnten. Bei einigen Ländern hat sich auch die Auffassung gewandelt.

Obwohl der Bundesrat mit einem im wesentlichen neuen Sachverhalt konfrontiert wurde, mußte er binnen 3 Wochen Stellung nehmen. Das BLG war nicht inoffiziell vorzeitig zugeleitet worden, sondern wurde am 3.6.1955 dem Bundesratspräsidenten übersandt und am gleichen Tage über die Landesvertretungen an die Landesregierungen weitergeleitet. Bis zum 13.6.1955 übermittelten die Staatsministerien und Staatskanzleien den Landesvertretungen ihre mit den zuständigen Ressorts abgestimmte Stellungnahme. Am 14.6.1955 begannen die Ausschusssitzungen. Das BLG wurde beraten in den Ausschüssen für Innere Angelegenheiten, Recht, Arbeit und Sozialpolitik, Verkehr und Post, Wirtschaft, Agrar, Wiederaufbau und Wohnungs-

wesen, Fragen der Europäischen Sicherheit und für Finanzen (93).

Zum federführenden Ausschuß (94) wurde vom Bundesratspräsidenten der Ausschuß für Innere Angelegenheiten bestimmt.

Vom Rechtsausschuß und Ausschuß für Innere Angelegenheiten wurde je ein Unterausschuß "BLG" eingesetzt. Ferner beriet der Unterausschuß "Bundesmietengesetz" des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen zusammen mit Vertretern des Wirtschaftsausschusses das Gesetz.

-
- (93) Am 14.6.1955 berieten die Unterausschüsse des Innenpolitischen- und des Rechtsausschusses den Gesetzentwurf, am 15.6. der Unterausschuß "Bundesmietengesetz" des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen, teilweise gemeinsam mit dem Unterausschuß des Wirtschaftsausschusses. Das BLG wurde beraten
- Am 15.6.55 i.d. 105. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik
 - i.d. 78. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und Post
 - Am 16.6.55 i.d. 111. Sitzung des Wirtschaftsausschusses
 - i.d. 115. Sitzung des Agrarausschusses
 - i.d. 54. Sitzung des Ausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen
 - i.d. 3. Sitzung des Ausschusses für Fragen der Europäischen Sicherheit
 - i.d. 135. Sitzung des Finanzausschusses
 - Am 15.u.16.6.55
 - i.d. 151. Sitzung des Rechtsausschusses
 - i.d. 128. Sitzung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten

(94) § 13 GOBR

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten ist dreißigmal, der Rechtsausschuß siebenmal und der Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen einmal von den Empfehlungen der von ihnen eingesetzten Unterausschüsse abgewichen. Mit einer Ausnahme beim Ausschuß für Innere Angelegenheiten sind diese Abweichungen auf den Unterausschüssen noch unbekannte Empfehlungen und Länderanträge zurückzuführen. Hieraus wird deutlich, in welchem Maße die Arbeit auf die Beratungen der Unterausschüsse konzentriert wird.

Die von den Ausschüssen erarbeiteten Empfehlungen wurden nach den letzten Ausschußsitzungen am 16.6.1955 der Landesregierung erneut vorgelegt. Im Bundesratsplenum wurde am 24.6.1955 außer über die Empfehlung der Ausschüsse über einen Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen (95) und zwei Anträge des Landes Niedersachsen beschlossen (96). Im Bundesrat wurden die Länder durch Minister oder bevollmächtigte Staatssekretäre vertreten, die nach den Weisungen der Kabinette und Senate stimmten. Am gleichen Tage, dem letzten der zur Verfügung stehenden Frist, übermittelte der Bundesratspräsident der Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates.

Insgesamt haben die Ausschüsse dem Plenum 110 Empfehlungen zur Beschlußfassung vorgelegt. Die Verteilung dieser Empfehlungen auf die einzelnen Ausschüsse zeigt folgende Aufstellung:

-
- (95) BR Drs 179/2/55 v. 24.6.1955
 - (96) BR Drs 179/3/55 v. 24.6.1955
 - BR Drs 179/4/55 v. 24.6.1955

Tabelle 13

Empfehlungen der Bundesratsausschüsse für das Bundesratsplenum

	In	R	A	Fz	VP	Wi	Si	As	Wo
I	63	37	34	3	8	8	4	-	1
II		17	15	2	4	-	2	-	-
III				1		1	1		
IV	61	12	11	-	1	-	-	-	-
V	61	29	26	2	2	1	2	-	-

Zeichenerklärung:

In = Ausschuß für Innere Angelegenheiten

R = Rechtsausschuß

A = Agrarausschuß

Fz = Finanzausschuß

VP = Ausschuß für Verkehr und Post

Wi = Wirtschaftsausschuß

Si = Ausschuß für Fragen der Europäischen Sicherheit

As = Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik

Wo = Ausschuß für Wohnungswesen

Spalte I = Zahl der Empfehlungen

Spalte II = Mit den Empfehlungen des Innenpolitischen Ausschusses übereinstimmende Empfehlungen

Spalte III = Mit den Empfehlungen des Rechtsausschusses übereinstimmende Empfehlungen

Spalte IV = Selbständig berücksichtigte Empfehlungen

Spalte V = Zahl der vom Plenum berücksichtigten Empfehlungen

Die vorliegende Aufstellung berücksichtigt das sachliche Gewicht der Empfehlungen nicht. Sie zeigt jedoch eindeutig, welche Bedeutung dem federführenden Ausschuß für die Erarbeitung der

Stellungnahmen des Bundesrates zukommt. Lediglich der Rechtsausschuß und der Agrarausschuß konnten ihre Empfehlungen in einem nennenswerten Umfang gegenüber dem Plenum durchsetzen. In keinem Falle wurde die Empfehlung eines mitberatenden Ausschusses gegen den Widerspruch des federführenden aufgenommen.

B. Der zweite Durchgang im Bundesrat

Das BLG ist gem. Art. 85 I GG ein Zustimmungsgesetz. Der Bundesrat hat die erforderliche Zustimmung zu dem Gesetz nicht erteilt, sondern den Vermittlungsausschuß gem. Art. 77 GG angerufen.

Wie der erste Durchgang durch die Dreiwochenfrist, wird der zweite entscheidend durch den zur Verfügung stehenden Zeitraum von zwei Wochen bestimmt. In dieser Zeitspanne nahmen die Landesregierungen zu dem Gesetzentwurf Stellung, während die Bundesausschüsse für Innere Angelegenheiten für Recht und Finanzen erneut berieten (97). Der innenpolitische Ausschuß empfahl dem Plenum, dem Gesetzentwurf zuzustimmen; der Rechtsausschuß schlug einige Änderungen für den Fall vor, daß der Vermittlungsausschuß aus anderen Gründen angerufen werden solle und der Finanzausschuß beabsichtigte eine den Interessen des BMF entsprechende Regelung durchzusetzen, nach der die Festsetzung der Entschädigung Landesfinanzbehörden überlassen werden sollte (98). Dieser

-
- (97) Am 11.7.1956 146. Sitzung des Ausschusses für
Innere Angelegenheiten
Am 12.7.1956 154. Sitzung des Finanzausschusses
12.7.1956 169. Sitzung des Rechtsausschusses

(98) § 49 des Regierungsentwurfs

Absicht des Finanzausschusses widersprach der innenpolitische Ausschuß.

Eine Zustimmung des Bundesrates zu dem Gesetz wäre zu erwarten gewesen, wenn nicht das Land Hessen den Antrag eingebracht hätte, den Vermittlungsausschuß wegen der Zuständigkeit der Bundesregierung zur Bestimmung der Anforderungsbehörden anzurufen (99). Im innenpolitischen Ausschuß war dieser Antrag - vermutlich aus Zweckmäßigkeitserwägungen - abgelehnt worden. Im Plenum fand er jedoch eine Mehrheit. Hier zeigt sich die Wirkung der verschiedenen Stimmenbewertung im Ausschuß und im Plenum. Im innenpolitischen Ausschuß war der Antrag des Landes Hessen mit knapper Mehrheit abgelehnt worden, weil jedes Land eine Stimme besitzt (100). Im Bundestagsplenum herrscht eine andere Stimmenverteilung, weil die einzelnen Länder eine unterschiedliche Zahl von Stimmen haben. (101)

Auf diesem Wege kam auch die Empfehlung des Rechtsausschusses zum Zuge, während sich der Finanzausschuß nicht durchzusetzen vermochte.

Die Betrachtung der Arbeitsweise des Bundesrates zeigt, daß der Arbeit der Ausschüsse die wesentliche Bedeutung zukommt, daß jedoch auch einzelne Länder unmittelbar auf die Beschlußfassung im Plenum Einfluß nehmen können. Ferner stellte sich die überragende Bedeutung des federführenden Ausschusses heraus.

(99) BR Drs 285/2/56

(100) § 14 IV GOBR

(101) Art. 51 II GG

III. Das Verfahren im Bundestag

Das Gesetz wurde am 21.10.1955 dem Bundestag zugeleitet.

Zu diesem Zeitpunkt mußte eine rechtzeitige Verabschiedung des Gesetzes bereits als äußerst fraglich und nur bei flüchtiger Beratung als erreichbar erscheinen. Zwar konnte das Gesetz erst nach dem 5.5.1955 dem Bundesrat zugeleitet werden, weil zu diesem Zeitpunkt die Wehrhoheit des Bundes und damit die Gesetzgebungskompetenz für § 1 Ziff. 2 u. 3 in Kraft trat. Das Gesetz hätte aber dem Bundestag möglicherweise früher zugeleitet werden können. Wenn nämlich das Kabinett das Gesetz bereits in den ersten Tagen nach dem 5.5.1955 beschlossen (102) und dem Bundesrat zugeleitet hätte, was nach dem Sachbestand mit einiger Anstrengung möglich gewesen sein dürfte (103), wäre die Dreiwochenfrist für die Stellungnahme des Bundesrates Ende Mai abgelaufen. Wäre dann die Stellungnahme der Bundesregierung in weiteren 3 Wochen abgegeben worden oder - verfassungsrechtlich zulässig - nachgereicht worden, so hätte das Gesetz bereits vor der Sommerpause dem Parlament vorliegen können. In diesem Falle hätten die Beratungen nicht unter einem derartigen Zeitdruck gestanden, weil die Abgeordneten bereits in der Sommerpause zumindest in den Fraktionsgremien hätten tagen können. Inwieweit diese Verzögerung durch mangelnde Planung verursacht wurde oder ein taktisches Manöver darstellt, muß

(102) Der Entwurf wurde vom Kabinett am 2.6.1955 beschlossen

(103) Hierzu die Ausführungen über das Verfahren im BMI unter I insbes. B und D

dahingestellt bleiben. Es steht jedoch fest, daß die Eilbedürftigkeit im federführenden Ministerium bekannt war (104).

A. In den Fraktionen

Die Vorbereitung der Beratungen des Gesetzes in den Fraktionen stellt einen besonders wichtigen Teil der parlamentarischen Entstehungsgeschichte dar, weil die Richtlinien für die Ausschussdelegationen und für die Gesamtfraktion im Plenum in den Arbeitskreis- und im Streitfalle Fraktions-sitzungen festgelegt werden (105).

Leider ist es im besonderen aus zwei Gründen schwierig, Einzelheiten über diesen Verfahrensabschnitt zu erfahren. Vielfach behandeln die Fraktionsangehörigen auch nach Abschluß der Beratungen die Klärung in der Fraktion als einen vertraulichen Vorgang, der im Interesse der Einheit der Fraktion nicht an die Öffentlichkeit kommen soll (106). Zum anderen wurden in den Fraktionen, soweit bekannt, zu der fraglichen Zeit entweder überhaupt keine oder doch nur lückenhafte Protokolle geführt, dies meist auch noch in Form von Beschlußprotokollen, aus denen sich keine Aussagen über den Verlauf der Beratungen ergeben. Die mündlichen Aussagen von Beteilig-

- (104) In einem Vermerk des federführenden Referats (ZB2) v. 4.2.1955 über die Beendigung der vorbereitenden Referentenbesprechungen ist von der Eilbedürftigkeit die Rede. (BMI)
- (105) Vgl. Dechamps: Macht und Arbeit der Ausschüsse S.148 ff.
- (106) Eine maßgebende CDU-Abgeordnete erklärte dem Verfasser, daß die Fraktionsbesprechungen geheim bleiben müßten, weil die Öffentlichkeit die erörterten Gesichtspunkte in der Regel nicht beurteilen könne.

ten sind nur mit äußerster Vorsicht zu verwenden, weil sie meist die spätere Entwicklung unbewußt bereits auf die Ausgangssituation beziehen, wie der Verfasser es an mehreren Beispielen erfuhr, in denen die Aktenlage eine Kontrolle erlaubte (107).

1. CDU/CSU

Die Versuche, Einsicht in die Fraktionsakten der CDU/CSU zu erhalten, scheiterten. Gespräche mit Ausschußmitgliedern führten zu keinen eindeutigen Ergebnissen. Aus den in den Akten des BMI enthaltenen Hinweisen und aus der Haltung der Fraktionsmitglieder in den Ausschußberatungen, lassen sich jedoch die Vorgänge zumindest teilweise in ihren wesentlichen Zügen rekonstruieren (108).

(107) Gesichtspunkte für die Beurteilung der Haltung der Fraktionen vor Beginn und während der Beratungen, können sich auch aus den Stellungnahmen der Parteipresse-dienste ergeben. Das BLG wurde in diesen in der Zeit vom 2.6.1955 (Kabinettsbeschluß) bis zum 11.11.1955 (Erste Lesung im Bundestag) nicht erwähnt. Diese Tatsache ist möglicherweise darauf zurückzuführen, daß zu jener Zeit die Schlüter-Affäre, die Diskussion des Freiwilligen-gesetzes und das Saarstatut die Aufmerksamkeit beanspruchten.

(108) Die Stellungnahme des CDU-Sprechers im Plenum anläßlich der ersten Lesung enthält keine brauchbaren Hinweise. 112. Sitzung des 2. Bundestags am 11.11.1955, Sten.-Prot. S.6050 C

In der Fraktion bestanden erhebliche Widerstände gegen den Erlaß eines Bundesleistungsgesetzes (109). Dieser Widerstand hatte seine Ursache in den negativen Erfahrungen, die die mißbräuchliche Anwendung des RLG in der Kriegs- und Nachkriegszeit hervorgerufen hatte. Am 30.11.1955 waren in den Sitzungen der Arbeitskreise I, II und V Einwände gegen das Gesetz vorgebracht worden (110). Einige Mitglieder der Fraktion, insbesondere der Abg. Vogel, hatten diese Bedenken durch den Hinweis auf die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik erfolglos auszuräumen versucht. Minister Schäffer benachrichtigte von diesem Vorgang seine Kollegen Schröder, Blank und Lübke und schlug auf Anregung des Abg. Vogel vor, das Gesetz in einer Fraktionsvorstandssitzung zu besprechen (111). Nach der Vorstandssitzung wurde das Gesetz in einer Fraktionssitzung am 5.12.1955 im Beisein des Referenten aus dem BMI beraten. In dieser Sitzung beschloß die Fraktion, vor Beginn der Ausschußberatungen eine Studienkommission einzusetzen, die den Rechtsschutz und die Entschädigungsregelung im Landbeschaffungsgesetz, Schutzbereichsgesetz und Bundesleistungsgesetz überprüft. Dieser Kommission gehörten die Abgeordneten v. Buchka, Pohle, Schmücker, Conring, Glasmeyer, Lücke, Weber und Höcherl sowie der

-
- (109) Auskunft des Fraktionsassistenten der CSU Dr. Jürgen Warnke vom 7.11.1961
 - (110) Vermerk des Referenten, der an der Sitzung der Arbeitskreise teilgenommen hatte, vom 30.11.1955 (BMI)
 - (111) Brief des Bundesfinanzministers Schäffer an die Minister Schröder, Lübke und Blank vom 30.11.1955 (BMI)

Referent aus dem BMI mit beratender Stimme an. Die Studienkommission sollte ihre Tätigkeit so abschließen, daß die Ausschlußberatungen dadurch nicht verzögert werden (112). Es konnte nicht festgestellt werden, ob die Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat. Aus einem Vermerk vom 14.1.1956 geht hervor, daß der Referent aus dem BMI an keiner Sitzung teilgenommen hat. Der Rechtsausschuß hat Prof. Scheuner als Gutachter zur Entschädigungsregelung gehört (113). Die Anregung hierfür kam von der CDU/CSU Fraktion und zeigt in Verbindung mit der Einsetzung der Studienkommission die Bedeutung, die der Entschädigungsregelung beigemessen wurde. Während der Ausschlußberatungen bezogen sich die CDU-Mitglieder nur auf die Stellungnahmen der Fraktion und nicht auf die der Studienkommission.

Wegen des parlamentarischen Widerstandes wies der Bundeskanzler in Briefen (114) an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen erneut auf die Notwendigkeit und Dringlichkeit des Gesetzes hin. Ferner schrieb der

(112) Bericht des Staatssekretärs Ritter v. Lex an den Innenminister Schröder vom 5.12.55 über seine Teilnahme an der Sitzung und über deren Ergebnis (BMI

(113) 130. Sitzung des Rechtsausschusses am 2.5.1956

(114) Briefe des Bundeskanzlers an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen vom 31.1.1956. Aus den Akten ergibt sich nicht, an wen die Briefe adressiert waren. (BMI)

Bundesminister des Innern im gleichen Sinne an die Ausschußvorsitzenden der beratenden Ausschüsse (115). Während der Ausschußberatungen wurde im Arbeitskreis für Innenpolitik insbesondere die Frage der Anwendung des Gesetzes auch für Fälle des überregionalen Notstandes besprochen und im Sinne des dann tatsächlich zu Stande gekommenen Kompromisses gelöst (116). Die Behandlung des Gesetzes in der CDU/CSU-Fraktion steht völlig unter dem Zeichen der Eilbedürftigkeit, die sich daraus ergab, daß das Gesetz bis zum Ablauf der am 5.5.1956 endenden Übergangsfrist verabschiedet sein mußte.

2. SPD

In den Fraktionsakten der SPD sind keine Unterlagen über die Behandlung des BLG erhalten (117).

- (115) Brief des Innenministers Dr. Schröder an den Vorsitzenden des Rechtsausschusses, den Abg. Dr. Hoogen (CDU) vom 8.3.1956 und an den Vorsitzenden des Innenpolitischen Ausschusses, den Abg. Maier, Freiburg (SPD) vom 14.3.1956 (BMI)
- (116) 69. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung (Innenpolitischer Ausschuß) vom 21.3.1956 (Sten.-Prot. S.4)
- (117) Es findet sich lediglich ein Hinweis, daß die Fraktion den Beschlüssen des Arbeitskreises zugestimmt hat. (Übereinstimmende Auskunft des Abg. Maier, Freiburg, am 24.5.1959 und des Arbeitssekretärs Dübber am 1.2.1960)

Nach den mündlichen Auskünften einiger Teilnehmer an den Beratungen (118), wurde das BLG vom Arbeitskreis für Innenpolitik beraten. Dieser Arbeitskreis hat keine feste, begrenzte Mitgliederzahl und arbeitet nach keinem im einzelnen festgelegten Verfahren. Ihm gehören alle Fraktionsmitglieder an, die in innenpolitische Fragen behandelnden Ausschüssen sitzen. Gäste aus der Fraktion können mit vollem Mitwirkungsrecht an seinen Sitzungen teilnehmen und haben dies auch bei der Beratung des BLG getan (119). Die Beratungen im Arbeitskreis wurden dadurch erleichtert, daß der Berichterstatter des innenpolitischen Ausschusses, der sich bereits bei der Beratung des Besatzungsschädengesetzes mit Fragen des Leistungsrechtes befaßt hatte, der SPD-Fraktion angehörte und mit seinen Beiträgen wesentlich zur sachgerechten Bearbeitung der Probleme beitrug. Soweit Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern des Arbeitskreises überhaupt bestanden, wurden sie in der Diskussion beigelegt. Die Fraktion billigte die ihr vorgelegten Beschlüsse ohne längere Debatte.

- (118) Abg. Maier, Freiburg, am 24.5.1959, Schmitt, Vockenhausen, am 11.2.1960 und Arbeitskreissekretär Dübber am 1.2.1960
- (119) Es ist zu vermuten, daß es sich dabei um Abgeordnete handelt, die auch als Gäste an den Sitzungen des Innenpolitischen Ausschusses teilgenommen haben (vgl. Tabelle 15) und die an der Materie des Leistungsrechtes interessiert waren.

3. FDP

In den Akten der FDP-Fraktion ist die Behandlung des BLG nur einmal im Zusammenhang mit der Aufstellung einer Rednerliste für eine eventuelle ausführliche Plenumsdiskussion erwähnt, weil in der FDP-Fraktion damals keine Beschlußprotokolle geführt wurden. Die geringe Stärke der Fraktion (120) brachte es mit sich, daß keine festen Arbeitskreissitzungen stattfanden, sondern daß der parlamentarische Geschäftsführer einen Referenten und Korreferenten für die Fraktionssitzung bestellte und die interessierten Abgeordneten in privaten Gesprächen ihre Stellungnahmen abstimmten.

• Im Plenum und in den Ausschüssen

Nachdem die Bundesregierung zu den Empfehlungen des Bundesrates Stellung genommen hatte, wurde die Regierungsvorlage am 21.10.1955 dem Bundestag zugeleitet. Am 11.11.1955 fand in der 112. Plenarsitzung des 2. Bundestages die erste Lesung des Gesetzes statt.

Vom Bundesplenum war entgegen der ursprünglichen Absicht des Ältestenrates (121) der Ausschuß für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung (Innenpolitischer Ausschuß) mit der Federführung beauftragt und der Rechtsausschuß als mitberatender Ausschuß eingesetzt worden. Die Anträge, außer diesen auch noch den Wirtschaftsausschuß, Agrarausschuß und Ausschuß für Fragen der Europäischen Sicherheit zu beteiligen, wurden mit Mehrheit abgelehnt. (122)

120) 53 Mitglieder

121) Nach einer Mitteilung des Präsidenten i.d. 112. Sitzung am 11.11.1955 S.6057 A sollte der Rechtsausschuß die Federführung übernehmen.

122) a.a.O.

1. Der Innenpolitische Ausschuß (123)

Der Ausschuß für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung beriet das Gesetz in 15 Sitzungen (124).

Ihm gehörten 12 Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion, 7 Abgeordnete der SPD-Fraktion, 2 der FDP-Fraktion und je einer der Fraktionen der DP und GB/BHE an. Den Vorsitz führte der Abg. Fritz Maier (Freiburg) SPD, der bereits dem Parlamentarischen Rat angehörte und im ersten Bundestag den gleichen Ausschuß leitete. Die Abgeordneten wurden von ihren Fraktionen in den Ausschuß delegiert. Ein Wechsel der Mitglieder während der Beratungen des Gesetzes hat nicht stattgefunden. Die Gesichtspunkte unter denen die Fraktionen ihre Abgeordneten in die Ausschüsse entsenden, sind von Dechamps dargestellt worden. Die eigenen Beobachtungen geben keinen Anlaß jene zu modifizieren (125).

Die Abgeordneten müssen, um sinnvoll mitarbeiten zu können, ein gewisses Maß an Sachkunde besitzen. Diese kann hier nicht genau festgestellt werden. Es sollen aber Gesichtspunkte

(123) Zur Arbeitsweise der Ausschüsse: Dechamps a.a.O. S.141 ff.

(124) 57., 58., 64.-70. und 81.-84. Sitzung. In der 60. Sitzung war der Ausschuß beschlußunfähig.

(125) Dechamps nennt hier die Experteneigenschaft, die arbeitsmäßige Auslastung der einzelnen Abg. regionale Rücksichten und das Bemühen die relevanten Interessen und Meinungsschattierungen in den Ausschüssen zu spiegeln. S.145.

Tabelle 14

Gesichtspunkte, die bei den Abgeordneten Sachkenn

Spalte	CDU/CSU			1
	1	2	3	
Jur. Studium und kommunalpol. Praxis	3	1	1	
Juristisches Studium	1			
kommunalpol. Praxis	6	4	2	2
Partei- funktionäre	1	1		3
Sonstige	1			2
Gesamt:	12			7

Spalte 1: Mitglieder des Innenpolitischen Ausschuss

Spalte 2: Mitglieder des Innenpolitischen Ausschuss
angehörten

Spalte 3: Mitglieder des Innenpolitischen Ausschuss
im 1. Bundestag angehörten.

is vermuten lassen

SPD		FDP		DP	EHE
2	3	1	2	1	1
		1	1	1	1
		1	1		
2	1				
1					
		2		1	1

s im 2. Bundestag

s im 2. Bundestag, die bereits dem 1. Bundestag

s im 2. Bundestag, die demselben Ausschuß bereits

aufgezeigt werden, die sie vermuten lassen. Berufliche Erfahrungen und Information über den Beratungsgegenstand sind wichtige Voraussetzungen für die Sachkunde der Abgeordneten, und sollen im folgenden untersucht werden.

Das Leistungsrecht gehört zu dem Bereich der Inneren Verwaltung. Neben dem juristischen Studium, das einen Überblick über dieses Rechtsgebiet gewährt, kann daher eine Tätigkeit des Abgeordneten in der kommunalpolitischen Praxis als geeignet angesehen werden, ihm diese Sachkunde zu vermitteln. Auch kann vermutet werden, daß Abgeordnete die Mitglieder des ersten Bundestages - möglicherweise im selben Ausschuß waren, über Erfahrungen verfügen, die der Beratung des Gesetzes dienlich sind.

Abb.14 zeigt die Verteilung dieser Gesichtspunkte, auf die Ausschußmitglieder.

Bei den Abgeordneten mit kommunalpolitischer Erfahrung ohne juristisches Studium, kann ausnahmslos aus dem Vergleich der Berufsausbildung und der Tätigkeit in der Verwaltung geschlossen werden, daß es sich um Wahlbeamte handelt, soweit dies nicht ohnehin aus den biographischen Daten hervorgeht. Auch einige der juristisch gebildeten Abgeordneten mit kommunalpolitischer Praxis, sind Wahlbeamte. Daß die Zahl letzterer nahe an die Zahl derer heranreicht, die nur über praktische Erfahrung verfügen, kann als Zeichen dafür gewertet werden, daß die Fraktionen die Ausschüsse tunlichst mit Experten zu besetzen trachten.

Bei der SPD-Fraktion findet sich an Stelle der Juristen ein entsprechender Anteil der Parteifunktionäre, ein Umstand, der mit der im Verhältnis zu anderen Fraktionen geringen Zahl von Akademikern in der SPD zusammenhängt (126).

(126) Hirsch-Weber/Schütz: Wähler und Gewählte, S.366 ff.

Insgesamt sind bei 18 Mitgliedern des Ausschusses in ihrem Beruf oder ihren Erfahrungen Hinweise zu finden auf Sachkunde.

Die Sachkunde hängt weiter ab von der hinreichenden Information über die zu behandelnde Materie. Auch hier kann die tatsächliche Information nicht festgestellt werden (127), sondern nur das wichtigste Material.

In der Bibliothek des Bundestages befindet sich Literatur, die eine gründliche Information über das Leistungsrecht ermöglicht. Zwei Abgeordnete gaben an, diese benutzt zu haben.

Die Bundestagsdrucksache enthält die begründete Regierungsvorlage, die gleichfalls begründete Stellungnahme des Bundesrates und die Entgegnung der Regierung zu den Vorschlägen des Bundesrates. Sie besitzt Informationswert, weil in der Gegenüberstellung der Ansichten und der eingehenden Begründung die verschiedenen Aspekte der zu erörternden Probleme deutlich werden. Ferner hat den Ausschußmitgliedern eine Synopse der dem BLG vergleichbaren Regelungen in den Ländern USA, Frankreich, Großbritannien und Italien vorgelegen (128). Wie bereits

(127) Die diesbezüglichen Angaben der Abgeordneten waren ungenau, in einem Falle sogar unrichtig, weil das angeblich benutzte Material nicht existiert.

(128) Drs. 52 des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung. Die Synopse ist vermutlich vom Ausschußassistenten verfaßt worden (Auskunft des Abg. Maier (Freiburg), Vorsitzender des Ausschusses). Es ist zweifelhaft, ob diese Synopse ihrer Bedeutung entsprechend beachtet wurde. In keiner Ausschußsitzung wurde auf sie Bezug genommen und ihr sachlicher Gehalt blieb unberücksichtigt.

erwähnt, hat sich als Gutachter Prof. Scheuner in einer Sitzung des Rechtsausschusses, an der auch etwa 1/3 der Mitglieder des Innenausschusses teilnahmen, über die Entschädigungsregelung im BLG, LBG und SBG geäußert. Auf seine Äußerungen haben mehrere Abgeordnete in den Beratungen wiederholt hingewiesen (129). Dem Innenausschuß lagen ferner die Ergebnisse der Beratungen im Rechts- und Wirtschaftsausschuß vor. Auch einige Stellungnahmen der Interessenverbände haben Informationswert (130). Dabei ist besonders die Schrift des Deutschen Anwaltsvereins zu erwähnen, der es sich zum Ziel gesetzt hatte, die praktischen Erfahrungen der Rechtsanwälte der Gesetzgebung dienstbar zu machen. Dieses Ziel und die außerordentlich umfangreichen praktischen Vorschläge, sowie das Bemühen, keinen politischen Entscheidungen in einer bestimmten Richtung vorzugreifen und der Beifall, den die Ausschußmitglieder dieser Stellungnahme zollten, rechtfertigten es, in ihr eher ein Gutachten als die Stellungnahme eines Interessenverbandes zu sehen.

Informationswert besitzt schließlich auch die Teilnahme an den Ausschußsitzungen. Diese wird im folgenden erörtert.

Der Ausschußvorsitzende ernannte im Einvernehmen mit den Ausschußmitgliedern den Abg. Schmitt (Vockenhausen) SPD wegen seiner durch Bericht-erstattung über das Besatzungsschädengesetz

(129) In der 82. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung am 1.6.1956

(130) Hierzu Kap. 1 IV

erworbenen Erfahrungen zum Berichterstatter für das BLG (131). Mitberichterstatter war der CDU-Abg. Dr. Kihn. Entsprechend der Übung des Innenausschusses wurden zwei Lesungen des Gesetzes vorgenommen. Die erste Lesung diente der grundsätzlichen Erörterung der Vorschriften, und die zweite der Einarbeitung der anderen Ausschlußempfehlungen.

Über die Beteiligung an den Ausschußsitzungen gibt die folgende Aufstellung Auskunft (Tabelle 15).

Die Tabelle wurde nach den Anwesenheitslisten aufgestellt. In ihr konnte deshalb nicht berücksichtigt werden, daß Abgeordnete nur an einem Teil der Sitzung teilnehmen. Die durchschnittliche Sitzungsbeteiligung (132) beträgt 62,1 % . Sie weist von Fraktion zu Fraktion erhebliche Schwankungen auf. In den kleineren Fraktionen hängt sie von einem einzelnen Abgeordneten ab, scheint jedoch nicht zufällig so hoch zu sein (133).

Die Ausschußbeteiligung der CDU-Fraktion ist größer als die der SPD. Möglicherweise kann man diesen Umstand darauf zurückführen, daß der Vorsitzende und der Berichterstatter für das BLG der SPD-Fraktion angehören. Durch diese Konstellation war eine hinreichende Berücksichtigung der Ansichten der SPD in der Diskussion gewährleistet, so daß für die

(131) übereinstimmende Auskunft Abg. Maier, Abg. Schmitt. Vgl. auch Dechamps S.143.

(132) 100 % = Zahl der Ausschußmitglieder mal 14, da das Gesetz in 14 Sitzungen beraten wurde.

(133) Hierzu Dechamps a.a.O. S.151.

Tabelle 15

Die Beteiligung der Ausschußmitglieder an den Sitzungen
Beteiligung der Vertreter der Ministerien.

	Zahl der Aussch.- Mitgl.	Durchschnitt. Aussch.- Beteil. in %	Zahl der Das Gesa
			<u>14</u> <u>13</u>
CDU/CSU			
ordentl.Mitgl.	12	63,5	4
Gäste	2	-	
S P D			
ordentl.Mitgl.	7	58,1	1 1
Gäste	5	-	
F D P	2	46,4	
D P	1	85,7	
GB/BHE	1	78,5	
Summe:			
ordentl.Mitgl.	23	62,1	1 5
Gäste	7		
<u>Ministerien</u>			
BMI	16		
BMF	11		
BMW	9		
BMJ	2		
BMVtg	6		
BMELF	5		
BMPost	2		
BMVerk	3		1
BMWo	3		
AA	4		
BMVertr	4		
Summe:	65		1
Bundesrat	5		

ungen des Innenpolitischen Ausschusses, sowie die

t von den Beteiligten besuchten Sitzungen.
 tz wurde in 14 Sitzungen beraten.

S i t z u n g e n

12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
1	1		1	1		1	1		1		1	
											2	
1				1	1					1	1	
			1							1	3	
			1					1				
1												
	1											
3	2		2	2	1	1	1	1	1	1	2	
			1							1	5	
1					1				2	4	8	
	1				1	1				1	7	
							1	1			7	
				1							1	
			1		1						4	
			1						1	1	2	
											2	
									1		1	
											3	
										1	3	
1	1		2	1	3	1	1	1	5	8	40	
						1				2	2	

übrigen Ausschußmitglieder eine zwingende Notwendigkeit zur Teilnahme an den Sitzungen nicht bestand. Die beiden SPD-Mitglieder, die an 14 und an 13 Ausschußsitzungen teilnahmen, sind der Vorsitzende und der Berichterstatter.

Für die Vertreter der Ministerien konnten keine Prozentzahlen errechnet werden, da es keine Vergleichszahl gibt, auf die die Prozente bezogen werden könnten. Besonders hervorzuheben ist die große Zahl der Regierungsvertreter, die nur an einer Sitzung und - nach den Erfahrungen des Verfassers in anderen Sitzungen - nur zur Information teilnehmen. Vielleicht trägt der dadurch entstehende optische Eindruck einer solchen Sitzung mit dazu bei, daß gelegentlich von einer Übermacht der Exekutive im Parlament gesprochen wird.

Über die einzelnen Sitzungen wird ein Protokoll vom Ausschußassistenten angefertigt, das den wesentlichen Gang der Verhandlungen enthält und über die gefaßten Beschlüsse Auskunft gibt (134). Dadurch ist es möglich, nachträglich den Gang einer Sitzung festzustellen und damit den weiteren Gang der Verhandlungen zu verfolgen (135), auch ohne an der Sitzung selbst teilgenommen zu haben. Die Protokolle können jedoch nicht das Bild der Beratungen, wie es die eigene Teilnahme vermittelt, ersetzen. Diese Tatsache in Verbindung mit der erfahrungsgemäß vorhandenen Arbeitslast

134) Dieses Protokoll ist nicht zu verwechseln mit dem vom stenografischen Dienst über die Beratungen des BLG und bei anderen als besonders wichtig angesehenen Gesetzen angefertigten und hier verwendeten Wortprotokoll.

135) Vgl. Dechamps a.a.O. S.157

der Abgeordneten und der deshalb wohl meist oberflächlichen Lektüre der Protokolle, rechtfertigt den Schluß, daß ein Abgeordneter nur dann in für die Entstehung des Gesetzes sinnvoller Weise an den Ausschußsitzungen teilgenommen hat, wenn er mindestens die Hälfte der Sitzungen wahrnahm.

An mehr als 7 Sitzungen haben von den 23 Ausschußmitgliedern nur 16 teilgenommen. Die CDU/CSU-Fraktion und SPD-Fraktion waren in allen Ausschußsitzungen vertreten, die FDP und DP fehlte in 2 Sitzungen, die GB/BHE in 3 Sitzungen.

Von den beteiligten Ministerien nimmt jeweils der zuständige Referent regelmäßig an den Sitzungen teil, während das Gros der Ministerialdirektoren und Ministerialräte nur zu den Sitzungen erscheint, die von besonderer Bedeutung sind oder in denen speziell sie betreffende Fachfragen behandelt werden. Dieser Übung sind dadurch Grenzen gesetzt, daß der Bundestag häufig darauf besteht, daß der Minister oder ein Staatssekretär die Vorlage im Ausschuß vertritt. Während der Sitzungswochen tagen meist mehrere Ausschüsse zur gleichen Zeit. Die führenden Beamten lassen sich dann, wenn ihre Vorlagen in mehreren Ausschüssen behandelt werden, von einem anderen Beamten vertreten, der sie bei einer entscheidenden Wendung der Debatte oder der Erörterung bestimmter Paragraphen herbeiholt. Die technischen Möglichkeiten zur schnellen Durchführung dieses Verfahrens sind gegeben (136).

- (136) Aus den Anwesenheitslisten kann ein derartiges Verfahren nicht festgestellt werden. Es wurde jedoch nach der Auskunft von Abg. Maier angewandt.

Die Diskussionsbeteiligung wurde in die Untersuchung einbezogen. Dafür war die Überlegung maßgebend, daß der Diskussionsbeitrag das Mittel der Ausschußbeteiligten ist, ihre Ansicht kund zu tun, und damit die erste Voraussetzung für deren Durchsetzung zu schaffen. Wenn ein Abgeordneter seine Meinung in einer Fraktions- oder Arbeitskreissitzung zum Ausdruck bringt, so wirkt sie nicht unmittelbar auf die Ausschußberatungen. Die Möglichkeit, außerhalb der Ausschußsitzungen einen Abgeordneten zu beeinflussen und dadurch auf den Gang der Beratungen zu wirken, ist im allgemeinen nicht feststellbar. Der sich daraus ergebende Unsicherheitsfaktor muß in Kauf genommen werden. Er kann in Kauf genommen werden, weil er eine zusätzlich bestehende, doch kaum allein wirksame Beeinflussungsmöglichkeit enthält.

Schließlich könnte sich eine Verzerrung der tatsächlichen Verhältnisse dadurch ergeben, daß ein Diskussionsbeitrag an entscheidender Stelle oder zu einem wichtigen Problem von größerer Bedeutung sein kann, als mehrere Beiträge anderer. Die Protokolle zeigen, daß die entscheidenden Anregungen und für die weitere Debatte richtungsweisende Äußerungen von den auch an der übrigen Diskussion lebhaft Beteiligten kamen.

Auch ist der Umfang der Ausführungen nicht so verschieden, daß sich daraus eine Verzerrung ergäbe. (Tabelle 16)

Die Tabelle zeigt, daß der Kreis der Abgeordneten, die nur unregelmäßig an den Sitzungen teilnahmen, zwar nicht völlig unbeteiligt an den Ausschußdebatten waren, aber doch nur gelegentlich und in geringem Umfang mitdiskutierten. Sie zeigt ferner, daß auch von den regelmäßigen Teilnehmern nur ein Teil das Wort ergreift. Die Zahl der Abgeordneten, die sich nicht auf gelegentliche Bemerkungen 1-4mal während der Beratungen beschränkten oder

völlig schwiegen, die also ihre Chance wahrgenommen haben, Einfluß auf die Gesetzesentstehung zu nehmen, ist geringer als die Hälfte der Ausschußmitglieder.

Diese Tatsache scheint dafür zu sprechen, daß die in den Fraktionssitzungen gefaßten Beschlüsse von den Sprechern der Fraktionen ausgetauscht werden, und daß eine eigentliche Debatte nicht mehr stattfindet. Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch, daß die Haltung der Fraktion nicht so weitgehend festgelegt wird, weil ein solches Vorgehen die Vertagung der Beschlußfassung über jeden neuen Vorschlag zur Folge haben müßte (137). Nur bei der Frage, ob die anforderbaren Leistungen in Generalklauseln oder in einem Katalog aufgeführt werden sollen, wurde der Beschluß des Ausschusses vertagt, um den Fraktionen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (138).

Auch in diesem Falle hatte aber der Abgeordnete, der diesen Vorschlag machte, darauf hingewiesen, daß die Fraktion diesem Vorschlag wahrscheinlich zustimmen werde. Im übrigen wurde die Haltung der Fraktion nur in den grundsätzlichen Richtlinien festgelegt, während deren Ausföhrung im einzelnen den Ausschußdebatten vorbehalten blieb und dort auch vorgenommen wurde, wie sich aus der in Abb.18 vorgenommenen Aufschlüsselung der Wortmeldungen nach Sachgebieten ergibt, die eine Schwerpunktbildung bei Diskussionen deutlich zeigt. (Tabelle 18)

(137) Dechamps a.a.O. S.148 ff.

(138) 82. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung am 1.6.1956, S.4 f.

Tabelle 16

Teilnahme an den Diskussionen des Innenpolitischen

	<u>In 11-14 Sitz.</u>	<u>Ges.</u>	<u>1-4</u>	<u>5-10</u>
CDU/CSu		4	1	3
SPD		3	1	
FDP		-		
DP		1	1	
GB/BHE		1		
		9	3	3
BMI		1		
BMELF		1		
BMVerk		1		
BMF		1		
		4		
	<u>In 7-10 Sitz.</u>			
CDU/CSU		2	1	1
SPD		2	1	1
FDP		1		
		5	2	2
BMI		1		1
BMF		1		
BMJ		1		1
BMVtg		2		1
		5		3
	<u>In 1-6 Sitz.</u>			
CDU/CSU		2	2	
FDP		1	1	
		3	3	
BMI		4	2	2
BMF		1		
BMW		2	2	
BMVtg		1	1	
BMVerk		1		1
BMWo		1	1	
AA		1		1
		11	6	4

Ausschusses

ü b e r

10-20 20-30 50-60 90 170 200mal

		1		1	1	
1						
1		1	1	1		
1						1
1						
	1					
2	1					1
1						
1						
		1				
			1			
1						
1						

Tabelle 16 a

Zahl der Teilnehmer, die sich an den Diskussionen

	<u>Bei Teilnahme an</u>	<u>11 - 14</u>	<u>7</u>
CDU/CSU		1	
SPD			
		1	
BMI			
BMF			
BMW			
BMJ			
BMVtg			
BMELF			
BMPost			
BMVerk			
BMWo			
AA			
BMVertr			
		1	

im Innenpolitischen Ausschuß nicht beteiligten.

- 10	1 - 6 Sitzungen	gesamt
- 1	2	4
-	2	2
1	4	6
-	10	10
	8	8
	7	7
	1	1
	3	3
-	4	4
	2	2
	1	1
	2	2
	3	3
-	4	4
1	43	45

Tabelle 17

Diskussionsbeteiligung und anderweitige parlamentarische Aufgaben

Anderweitige parlamentarische Aufgaben	Aktiv an der Diskussion beteiligte Abgeordnete				
	CDU/CSU	SPD	FDP	DP	GB/L
Wahlkreis	1				
Ausschuß	2	1			
2 Ausschüsse		1	1		
Wahlkr. u. Aussch.	2	1			
Wahlkr. u. 2 Aussch.					
Keine anderen Aufgaben					
Gesamt:	5	3	1	-	-

parische Arbeitsbelastung der Abgeordneten.

	Nicht oder nur gelegentlich (1-4mal) an der Diskussion beteiligte Abgeordnete					Gesamt
BHE	CDU/CSU	SPD	FDP	DP	GB/BHE	
	1					2
		3	1	1		8
	2	1				5
	3					6
	1					1
					1	1
	7	4	1	1	1	23

Tabelle 18

Die Diskussion der Abschnitte des BLG im Innenpoli

	§§	Vors.	Br. Erst.	

Allgemeines und Grundvorschrift	1	37	26	2
I. Teil Leistungen	2-35			(
1. Allgem. Vorschr.	2-10	27	67	3
2. Werkleist. u. Verträge	11-13	3	13	(
3. Wirkungen d. Anforder.	14-17			
4. Leistungsvorbereitungen	18		2	
5. Pflichten d. Beteiligten	19-21		6	
6. Abgeltung	22-34	8	20	
7. Verjährung	35	3	1	
II. Teil Verfahren	36-65			
1. Durchf. d. Anforder.	36-48	9	23	
2. Fests. d. Entschädigung	49-65	13	22	1
III. Teil Manöver	66-80	4	5	1
IV. Teil Strafen	81-82	1	3	
V. Teil Übergangsvorschr.	83-95	5	5	

110 193 10

Die in Klammern stehenden Zahlen stellen den Anteil weniger als 7 Sitzungen teilnahmen, dar.

tischen Ausschuß

nnn/cent	SPD	FDP	DP	GB/BHE	Ges. Partei	BMI	BMF	BMW	BMJ	BMVtg	BME/F	BMVerk	BMWo	AA	Ges. Min.	Gesamt
2 (1)	5	9	1	6	96	35 (12)	23			10	1			9 (9)	78	174
5 (3)	3	2	3	1	103	94 (7)	11 (4)	1 (1)							106	209
5 (1)	1	1		1	24	12	1			1					14	38
					2					1					1	3
					6	3	2 (2)								5	11
4	2	3			37	20	18 (4)	2 (2)			2				42	79
					4	2									2	6
7		5			44	23	2		1		1				27	71
1	2	4		2	54	26	16 (1)		4			4			50	104
5 (4)		3 (2)		2	30	17	6 (3)				1	1			25	55
2					6	3			1						4	10
5		1			16	9	10 (4)								19	35
7	13	28	4	12	422	244	89	3	6	12	5	5		9		

l der Diskussionsbeiträge der Abgeordneten, die an

Die mangelnde Beteiligung der Abgeordneten muß daher andere Ursachen haben, als die vorherige Festlegung der Haltung der Fraktion. Sie dürfte aus der Tatsache zu erklären sein, daß naturgemäß für ein bestimmtes Sachgebiet auch nur bei einem Teil der Abgeordneten Interesse besteht, die innerhalb des Ausschusses eine Arbeitsteilung bewirkt, die in Anbetracht der vielfältigen Aufgaben des Ausschusses durchaus sinnvoll ist. Auch eine anderweitige Arbeitsbelastung durch parlamentarische Aufgaben könnte hierbei eine Rolle spielen.

In Tabelle 17 werden die parlamentarischen Aufgaben der Abgeordneten in Relation zu ihrer Diskussionsbeteiligung gesetzt. Die Tabelle gibt kein eindeutiges Bild, weist jedoch darauf hin, daß andere parlamentarische Aufgaben die Diskussionsbeteiligung der Abgeordneten vermindern.
(Tabelle 17)

Wie schon aus Abb.15 deutlich wurde, nimmt je ein Vertreter der Ministerien an den Beratungen teil, während sich die übrigen meist auf das Beobachten des Ablaufs der Debatte und auf Äußerungen zu Einzelfragen beschränken.

In der ersten Abteilung der Abb.16 überwiegt die Beteiligung der Abgeordneten, in der zweiten Gruppe besteht ein Gleichgewicht zwischen Abgeordneten und Beamten. In der dritten Gruppe wächst die Zahl der Beamten über die der Abgeordneten hinaus und schwillt in der Gruppe der schweigenden Teilnehmer weiter an.

Aus der in Abb.18 gezeigten Tabelle ergibt sich, welche Bedeutung der Beratung der verschiedenen Probleme des Gesetzes beigemessen wurde. Die umfangreichsten Diskussionen lösten die allgemeinen Vorschriften über die Leistungen, den Anwendungsbereich und den Zweck des Gesetzes aus. In diesen

Beratungen wurde vor allem der Katalog der anforderbaren Leistungen und die vom BMI geforderte Generalklausel der Leistungen sowie die Einschränkungen der Leistungsanforderung behandelt.

Es folgen die Diskussionen über die Entschädigung und das Entschädigungsverfahren. Dabei wurde insbesondere der Gegensatz zwischen dem BMI und dem BMF in der Frage der Behördenorganisation erörtert und einige Entschädigungsregelungen zugunsten des Berechtigten abgeändert.

Wenn man bedenkt, daß der Hauptgrund für den Bundestag, das Leistungsrecht in Angriff zu nehmen, die Absicht war, die besatzungsrechtlichen Requisitionen abzuwickeln, so nimmt es wunder, daß diese Regelung in den Ausschußdebatten so wenig debattiert wurde, wie sich aus der Abbildung ergibt. Durch die weitgehende gültige Einigung zwischen den Betroffenen, hatte dieses Problem allerdings unterdessen an politischer Tragweite verloren. Ferner war der Spielraum für eine Regelung durch die Vereinbarungen mit den Alliierten so weitgehend eingeschränkt, daß im Grunde nur eine Lösung blieb. Eine ähnliche Sachlage hinderte jedoch in anderen Fällen nicht eine umfangreiche Diskussion. Es konnte nicht völlig geklärt werden, weshalb hier keine heftige Debatte entbrannte.

In der Regel überwiegen die Diskussionsbeiträge der Abgeordneten gegenüber denen der Vertreter der Bürokratie, weil diese nur eine Begründung der vorgesehenen Regelung abgeben, die Diskussion danach aber den Abgeordneten überlassen.

Es ist kein Teilgebiet erkennbar, auf dem sich Abgeordnete, die sich sonst nicht an Sitzungen oder an der Diskussion beteiligten, besonders hervorgetreten wären. Desgleichen konnte kein

Fall festgestellt werden, in dem Abgeordnete eine Diskussion vermeiden wollten, etwa um das von einem Interessenverband Erreichte nicht zu gefährden.

Das sich aus der Tabelle über die Diskussionsbeteiligung ergebende Bild könnte dann irreführend sein, wenn die Vorstellungen der Regierungspartei bereits in der Regierungsvorlage in einem solchen Maße zum Ausdruck kämen, daß die Regierungspartei an einer weiteren Diskussion des Gesetzes in den Ausschüssen kein Interesse mehr hätte. Von einer solchen Übereinstimmung zwischen CDU/CSU und Regierungsvorlage kann aber nach Lage der Dinge nicht gesprochen werden. Bereits der Gegensatz der Gründe, die die Regierung und das Parlament zur Befassung mit dem Gesetz drängten, läßt erkennen, daß die Regierungsvorlage im wesentlichen die aus völkerrechtlichen Gründen erforderliche zukünftige Inanspruchnahme im Auge hatte, während die Abgeordneten der Abwicklung der Besatzungsinanspruchnahmen und einer möglichst weitgehenden freien Sphäre des Individuums die größere Bedeutung beimaßen. Ferner hörten die Ausschüsse zur Frage der Entschädigungsregelung einen Gutachter. Dieses Verfahren ließe sich mit der Annahme einer weitgehenden Übereinstimmung der Ziele der CDU/CSU und der Regierung ebensowenig in Einklang bringen, wie die Schwierigkeiten, denen die Regierungsvorlage in der Fraktion begegnete.

Es konnte kein Fall festgestellt werden, in dem durch einen Antrag auf Schluß der Debatte eine Diskussion "abgewürgt" wurde. Die Debatten im Innenpolitischen Ausschuß wurden vielmehr in der Regel bis zur Übereinstimmung fortgeführt; in keinem Fall wurde eine Kampf Abstimmung durchgeführt.

Aus Abb. 18 ist die Zahl der Vorschriften zu ersehen, die vom Innenausschuß ohne weitere Debatte ange-

nommen wurden, und die ausschließlich auf die Regierungsvorlage oder Bundesratsempfehlungen zurückgehen. Bei diesen Vorschriften handelt es sich um technische Verfahrensregeln ohne politisches Interesse. Die höchste Zahl der unverändert angenommenen Bestimmungen entstammt dem Manöverrecht. Es handelt sich dabei im wesentlichen um die durch die Verhandlungen über Manöverrecht zu den Pariser Verträgen präformierten Bestimmungen, die auf Grund der völkerrechtlichen Vereinbarungen nicht geändert werden konnten.

2. Rechtsausschuß und Wirtschaftspolitischer Ausschuß

Im Rechtsausschuß wurde das Gesetz in 5 Sitzungen behandelt (139). Tabelle 19 zeigt die Beteiligung an den Sitzungen und an den Diskussionen des Rechtsausschusses. Die Bestimmungen des Gesetzes wurden dabei insbesondere unter rechtspolitischem Aspekt und unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfes betrachtet. Die einzelnen Bestimmungen, über die Abg. v. Buchka als Berichterstatter und Ministerialrat Schmidt als Referent berichteten, wurden nur einmal behandelt. Die Ergebnisse wurden dem Innenausschuß als Empfehlungen zugeleitet (140). Einen Bericht vor dem Plenum gab

-
- (139) 119. Sitzung am 17.3.1956
 - 128. Sitzung am 16.4.1956
 - 129. Sitzung am 20.4.1956
 - 130. Sitzung am 2.5.1956
 - 132. Sitzung am 7.5.1956

- (140) Ausschuß für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung II WP Drs Nr. 74

der Rechtsausschuß nicht ab. Die Empfehlungen des Rechtsausschusses besaßen erhebliches Gewicht und wurden vom Innenpolitischen Ausschuß weitgehend berücksichtigt. Aus dem Verlauf der Beratungen im Rechtsausschuß gewinnt man den Eindruck, daß das Interesse, das den Verhandlungen gerade dieses Ausschusses entgegengebracht wird, deren Verlauf beeinflusste und dazu führte, daß die vorgebrachten Auffassungen durchdachter, aber dadurch auch stärker verfestigt sind. (141)

Trotz der Ablehnung eines entsprechenden Vorschlages im Plenum, befaßte sich auch der Wirtschaftspolitische Ausschuß in einer Sitzung mit dem Gesetz (142), legte jedoch keine eigene Stellungnahme vor, weil sich herausstellte, daß der Innenpolitische Ausschuß die ihm wichtigen Gesichtspunkte besonders in der Frage der anforderbaren Leistungen mitberücksichtigt hatte.

3. Plenum

In der zweiten Lesung des Plenums wurde dem Bundestag ein interfraktioneller Antrag zugeleitet, der 16 Änderungsvorschläge zur Ausschlußfassung enthielt, die alle angenommen wurden. (143) Die

141) Auch Dechamps a.a.O. S.157, stellt eine Relation zwischen dem Maß der "Öffentlichkeit", das naturgemäß auch von dem vorhandenen Interesse abhängt, und der Verfestigung der Standpunkte auf.

142) 102. Sitzung am 7.3.1956

143) Umdruck 732 Anlage 18 zum Sten.Prot. der 158. Sitzung des 2. Bundestages am 5.7.1956 S.8746 B, Annahme des Antrags a.a.O. S.8725 B S.8727 C

Entstehung dieses Antrages kann im einzelnen nicht verfolgt werden. Es existieren keine schriftlichen Unterlagen über seine Entstehung, und die mündlichen Auskünfte reichen nicht aus, um ein eindeutiges Bild zu ergeben.

Es steht jedoch fest, daß der Antrag von dem Abg. Schmitt (Vockenhausen), dem Berichterstatter des Innenausschusses angeregt wurde (144). Er wurde im Plenum mit der Eilbedürftigkeit des Gesetzes begründet, die eine Beschleunigung der Ausschlußberatungen zur Folge hatte, bei der manche Einzelheiten übersehen wurden (145). Der Inhalt der einzelnen Ziffern des Antrages stimmt mit dieser Begründung überein. In 5 Fällen läßt sich aus den Akten des BMI feststellen, daß die beantragte Änderung mit dem Referenten abgesprochen oder von ihm veranlaßt worden war (146). In anderen ist die Beteiligung des Referenten zwar nicht feststellbar. Es handelt sich jedoch ausschließlich um redaktionelle Verbesserungen oder kleine Änderungen ohne politische Bedeutung. Lediglich in einem Falle wurde eine erhebliche Änderung im interfraktionellen Antrag vorgeschlagen, und zwar in der Festlegung einer Frist für die Freistellung des noch von den Alliierten beanspruchten Wohnraums auf

- (144) Auskunft des Abg. Schmitt (Vockenhausen)
v. 11.2.1960
- (145) 158. Sitzung des 2. Bundestags am 5.7.1956
Sten.Prot. S.8725 B
- (146) Vermerk des Referenten über die Teilnahme
an einer interfraktionellen Sitzung im
Bundeshaus am 3.7.1956 vom 4.7.1956 (BMI)

Tabelle 19

Die Beteiligung an den 5 Sitzungen des Rechtsausschusses

							Sitzungsteilnahme
							Ausschuß
Teil-							beteiligte
nehmer	Zahl der Sitzungen						in %
	1	2	3	4	5		
<u>Fraktionen</u>							
CDU/CSU	15	4	3	2	3	3	57,3
S P D	9	3	2	2	2		46,6
F D P	3	2	1				26,6
DP	1			1			60,0
GE/BHE	1	1					20,0
Summe:	29	10	6	5	5	3	49,6
<u>Ministerien</u>							
BMI	9	5	3		1		
BMF	12	6	3	1	1	1	
BMW	2		1		1		
BMJ	11	8	1	1	1		
BMVtg	4	2	1		1		
BMELF	3	2		1			
BMVerk	2	1	1				
BMWo	1	1					
Summe:	44	25	10	3	5	1	

kusses

lnahme

Diskussionsbeteiligung

keine
Beteil-
ligung

1-4 5-9 10-20 20-30 30-40 50-60mal

8 3 1 1 2

4 2 1 2

1 1 1

1

1

15 5 1 3 3 2

5 1 2 1

9 3

2

10 1

4

1 1 1

1 1

1

33 6 2 2 1

9 Monate, die vorher auf Wunsch des BMF zwei Jahre dauern sollte. Der federführende Referent aus dem BMI nahm an der Sitzung teil, in der sich die Fraktionen auf eine Verkürzung der Frist einigten und sah sich nicht in der Lage, den ursprünglichen Vorschlag gegen den Widerstand aller Fraktionen durchzusetzen (147). Um die von der SPD-Fraktion beantragte Verkürzung der Frist auf 6 Monate zu verhindern, stimmte er der Fraktionsvereinbarung zu und wurde deshalb später vom BMF heftig angegriffen. (148) Die von Dechamps beobachtete Verlagerung vertraulicher Arbeit auf interfraktionelle Anträge, läßt sich hier nicht beobachten (149).

Ferner wurde in der zweiten Lesung ein Antrag einiger CDU- und FDP-Abgeordneter eingebracht, der die Entschädigungsregelung betraf. Auch dieser Antrag wurde angenommen. (150)

47) a.a.O.

48) Schreiben des BMF vom 4.7.1956 und Stellungn. des Referenten und des Unterabteilungsleiters hierzu vom 5.7.1956 (BMI)

49) Dechamps a.a.O. S.157 ff. In dem Gespräch am 11.2.1960 stellte der Abg. Schmitt (Vockenhausen) fest, daß gelegentlich interfraktionelle Anträge gestellt werden, um zu verhindern, daß die Vertreter der Regierung ihre Auffassung dadurch durchsetzen, daß sie über den Minister auf den Fraktionsvorstand Einfluß zu nehmen versuchen.

50) Umdruck 757 Anlage 20 zum Sten.Prot. der 158. Sitzung des 2. Bundestags am 5.7.1956 S.8747 C, Annahme des Antrags a.a.O. S.8726 A

In der 3. Lesung wurde noch ein CDU-Antrag über die Freistellung der Gewerkschaften und Religionsgesellschaften angenommen, der jedoch lediglich eine terminologische Klärung vorsah, und dessen Behandlung in der 5. Lesung aus diesem Grunde nicht ganz einsichtig ist.

IV. Die Beteiligung der Interessenverbände (151)

Als Verbände werden alle nichtstaatlichen Organisationen, mit Ausnahme der Parteien bezeichnet, die sich bemühen, durch Stellungnahmen gegenüber den Beteiligten oder durch Mitarbeit in den beteiligten Organisationen die Entstehung des BLG zu beeinflussen. Für den Zweck der Arbeit ist die Auseinandersetzung mit dem Verbandsbegriff nicht erforderlich, weil die Einteilung der Verbände und ihrer Zielrichtungen über ihren tatsächlichen Einfluß nichts besagen. Die hier vorgenommene Definition dient lediglich der Abgrenzung zwischen den Institutionen und Gruppen, die durch

(151) Die Verbände sind in der politischen Literatur und der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik ein vielbeachteter Gegenstand. Aus der umfangreichen Literatur hierzu seien genannt: Die deskriptive Studie von Rupert Breitling: Die Verbände in der Bundesrepublik. Josef Kaiser: Die Repräsentation organisierter Interessen mit Bibliographie; Die Streitschrift von Theodor Eschenburg: Herrschaft der Verbände? Die zutreffendste Darstellung der bei der Mitwirkung der Verbände am öffentlichen Leben auftretenden Probleme findet sich bei Wilhelm Hennis: Verfassungsordnung und Verbandseinfluß in PVS 1961/1. Ferner Ulrich Scheuner: Der Staat und die intermediären Kräfte in Zeitschrift f. Evang. Ethik 1957/1 und Rüdiger Altmann: Das Erbe Adenauers.

Tabelle 20

Die Herkunft der Formulierungen für die Absätze in

	§§	Reg. (Drs.)

Grundvorschrift	1	2
I. Teil Leistungen		
1. Allgem. Vorschriften	2-10	16
2. Werkleist. u. Verträge	11-13	6
3. Wirkungen d. Anforder.	14-17	6
4. Leistungsvorbereitungen	18	2
5. Pflichten der Beteiligten	19-21	5
6. Abgeltung	22-34	21
7. Verjährung	35	1
II. Teil Verfahren		
1. Durchf. d. Anforder.	36-48	10
2. Fests. d. Entschädigung	49-65	14
III. Teil Manöver	66-80	14
IV. Teil Strafen	81-82	3
V. Teil Übergangsvorschr.	83-95	4

104

Der Regierungsentwurf enthielt 226 Absätze

Der Bundesrat machte Abänderungsvorschläge zu 81 A
36 dieser Vorschläge zu.

25 Absätze des Regierungsentwurfes wurden im Ausse

34 Absätze wurden neu in das Gesetz aufgenommen.

der endgültigen Fassung des Gesetzes

BRat	IA	Reg (AS)	Plenum	Anderere	Gesamt
1		1			4
10	12	5	2	1	46
		1			7
	2				8
				1	3
3	1				9
2	5	3	4		35
1	1				3
7	5	2	2		26
14	6		2		36
7	3	2	2		28
4					7
2	1	9	6	1	23
51	37	23	17	3	235

absätzen. Die Bundesregierung stimmte

schuß gestrichen.

Tabelle 21

Zahl der Paragraphen, die ohne Debatte angenommen w

	§§
Grundvorschrift	1
I. Teil Leistungen	
1. Allgem. Vorschriften	2-10
2. Werkleist. u. Verträge	11-13
3. Wirkungen d. Anforder.	14-17
4. Leistungsvorbereitungen	18
5. Pflichten der Beteiligten	19-21
6. Abgeltung	22-34
7. Verjährung	35
II. Teil Verfahren	
1. Durchf. d. Anforder.	36-48
2. Fests. d. Entschädigung	49-65
III. Teil Manöver	66-80
IV. Teil Strafen	81-82
V. Teil Übergangsvorschr.	83-95

Gesamt:

urden.

entsprechend der

Vorschläge
des Reg.Entw.

Abänderungs-
vorschläge des
Bundesrates

Summe

1

1

1

1

4

1

5

3

3

4

1

5

2

2

3

4

7

7

1

8

22

10

32

Verfahrensregeln in den Entstehungsprozeß des Gesetzes angeordnet sind und den Organisationen, die ihre Wünsche von außen an die Beteiligten herantragen. Struktur und Ziele eines Verbandes sind nur in bestimmten Fällen nachweisbaren Einflusses von Bedeutung.

Das Verfahren in den Verbänden

Wegen der Materialschwierigkeiten konnte nicht das Verfahren in allen Verbänden untersucht werden, die zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen haben. Es erscheint auch aus sachlichen Gründen nicht notwendig, weil der tatsächliche Einfluß der meisten Verbände, wie später nachgewiesen wird, sehr gering war.

1. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (152)

Von dem Beginn der Beratungen erhielt der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) durch den Bundestagsbeschluß vom 11.10.1951 (153) Kenntnis, in dem der Bundestag das BMI beauftragte, einen Entwurf für ein BLG auszuarbeiten. Im August 1952 wurde dem BDI zugleich mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) ein vertraulicher Referentenentwurf zur Kenntnis zugeleitet (154). Der BDI

152) Die folgenden Ausführungen beruhen auf einem Gespräch mit dem stellvertretenden Leiter der Rechtsabteilung im BDI, Herrn Dr. Eberstein, am 28.9.1960. Er konnte aus grundsätzlichen Überlegungen dem Verfasser die Akten nicht aushändigen, gab aber an Hand der Akten einen ausführlichen Bericht.

153) 167. Sitzung des 1. Bundestags am 11.10.1951
Sten.Prot. S.6865 B. Hierzu BT Drs I 657,
I 2589

154) Es handelt sich dabei um den Referentenentwurf vom 19.7.1952

verschiedte den Entwurf mit Erläuterungen in einem Rundschreiben an seine Mitgliedsverbände (155). Mitte Oktober 1952 wurde ein Arbeitskreis mit 15 Mitgliedern - meist Juristen - gebildet. Die Mitglieder wurden von den Fachverbänden delegiert.

Dieser Arbeitskreis entwarf eine umfangreiche Stellungnahme. Sie wurde am 4.11.1952 dem BMI übersandt und vom Referenten als außerordentlich wertvoller Beitrag angesehen (156). Ende Juni 1953 fand eine Besprechung im BMI statt, bei der der Unterabteilungsleiter und der Referent die Probleme des BLG mit dem Leiter der Rechtsabteilung im BDI und seinem Stellvertreter erörterten.

Ein im November 1953 dem BDI zugeleiteter Entwurf wurde wegen seiner strengen Vertraulichkeit nicht den Mitgliedsverbänden, sondern nur den Mitgliedern des Arbeitskreises zugesandt.

Bei einer Besprechung im Februar 1954 wurde festgestellt, daß die Beratungen des Gesetzes im BMI vorerst etwas zurückgestellt sei (157). In dieser Besprechung wurde der Wunsch des BMF erörtert, die Entschädigung für die Inanspruchnahme von Leistungen besonderen Entschädigungsbehörden zu übertragen. Es wurde

-
- (155) Der BDI ist ein Dachverband, dem nur Fachverbände aber keine einzelnen Firmen angehören.
 - (156) Marginalie auf dem bei den Akten des BMI vorliegenden Exemplar der Stellungnahme vom 4.11.1952 (BMI)
 - (157) Diese Feststellung deckt sich mit den Schlüssen aus den in Abb. 2 und 3 enthaltenen Kurven über die Arbeit im BMI.

vereinbart, daß der BDI seine mit der Auffassung des BMI übereinstimmende Meinung den anderen beteiligten Ministerien von sich aus zur Kenntnis bringen solle. Die Frage der Einsetzung von Entschädigungsfestsetzungsbehörden wurde daraufhin erneut im Arbeitskreis des BDI besprochen. Man war der Meinung, daß entsprechend den Vorschlägen des BMI die Anforderungsbehörden die Entschädigung festsetzen sollten. Die Referentenentwürfe wurden dem BDI danach regelmäßig zugeleitet und in dessen Arbeitskreis besprochen. Nach dem Kabinettsbeschuß wurden die Mitgliedsverbände unterrichtet. Der Rechtsausschuß des Verbandes, der als ständiger Ausschuß mit 35 Mitgliedern besetzt ist, nahm entsprechend dem Votum des Arbeitskreises für das BLG zu dem Gesetz Stellung.

Im November 1955 wurde dem Innenpolitischen Ausschuß angeblich ein Vermerk mit den wesentlichen Bedenken des BDI zugeleitet. (158)

Im Januar 1956 wurde eine umfangreiche Stellungnahme an alle beteiligten Ausschüsse und ihre Abgeordneten verschickt (159).

Der BDI hat nicht mit anderen Verbänden zusammengearbeitet. Die Stellungnahme wurde wie üblich mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag ausgetauscht. Der Deutsche Anwaltsverein hat seine Stellungnahme dem BDI zugeleitet.

58) Dieser Vermerk ist in den Ausschlußakten nicht vorhanden, wurde aber auch während der Beratungen nicht erwähnt.

59) Stellungnahme ohne Datum. An die Ausschußmitglieder durch Einlage in das Postfach am 20.1.1956 verteilt. Ausschuß Drs 23/56 des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht.

2. Der Deutsche Bauernverband (160)

Der Deutsche Bauernverband hat erst den vom Kabinett beschlossenen Gesetzesentwurf erhalten und mit einigen Erläuterungen an seine Mitgliedsverbände übersandt (161).

Einige Verbände beschäftigten sich in ihrer Antwort auf dieses Rundschreiben mit den Fragen des Manöverrechts, der Entschädigung und der Anforderung landwirtschaftlicher Betriebe.

Auf Grund der schriftlichen Stellungnahme wurde von dem Leiter der Rechtsabteilung des Bauernverbandes eine Stellungnahme zum BLG ausgearbeitet. Mit dem Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer wurde eine gemeinsame Stellungnahme besprochen. Am 17.12.1955 fand eine Aussprache mit den Vertretern einiger Landesverbände statt, aufgrund deren die endgültige Stellungnahme abgegeben wurde, zwar nicht mit dem Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer zusammen, aber etwa gleichlautend. Die Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins befindet sich bei den Akten. Eine enge Zusammenarbeit fand mit den anderen Mitgliedern des Mittelstandsblocks statt (162).

- (160) Die folgenden Ausführungen beruhen auf den Akten des Deutschen Bauernverbandes (2 Bände) und Gesprächen mit dem Leiter der Rechtsabteilung im DBV Herrn Henjes im Februar 1960.
- (161) Rundschreiben des Deutschen Bauernverbandes vom 1.9.1955. Sachakten "BLG" des Deutschen Bauernverbandes Bd I (chronologische Ordnung).
- (162) Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer, Zentralverband des Deutschen Handwerks.

3. Der Deutsche Anwaltsverein

Die außerordentlich umfangreiche Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins hatte, soweit sich erkennen läßt, großen Einfluß auf die Beratungen im Innenpolitischen Ausschuß. Die Stellungnahme war von einem fünfköpfigen Ausschuß für Verwaltungsrecht beim Deutschen Anwaltsverein unter dem Vorsitz von Dr. Danckelmann (Hannover) und unter Mitwirkung von Dr. Redeker in Bonn verfaßt worden (163). Diese Stellungnahme sollte nicht dem Anwaltsverein neben anderen Interessenverbänden Gehör verschaffen, sondern die praktischen Erfahrungen der Anwaltschaft dem Gesetzgeber dienstbar machen. Sie enthält sich deshalb bewußt aller Äußerungen zu politischen Fragen und beschränkt sich darauf, die Praktikabilität des Gesetzes kritisch zu untersuchen. In einigen Fällen wurde die Stellungnahme des Anwaltsvereins im Innenpolitischen Ausschuß bei der Formulierung von Anträgen benutzt. (164)

- 163) Die folgenden Ausführungen beruhen auf einem Gespräch mit Herrn Rechtsanwalt Dr. Redeker in Bonn am 18.5.1960.
- 164) Am deutlichsten erkennbar bei § 18 II a.F.

B. Im Bundesministerium des Inneren

In den Akten des BMI sind bis zur Verabschiedung im Kabinett Stellungnahmen folgender Organisationen enthalten (165):

Bundesverband der deutschen Industrie	8. 2.1952	4.11.1952
Deutscher Industrie- und Handelstag	13.11.1952	20. 7.1953
Mineralwirtschafts- und Ölgewinnungsverband	14. 8.1952	
Arbeitsgemeinschaft der Landesverbände der Besatzungsgeschädigten	10. 9.1952	15.11.1952
Zentralverband der Haus- und Grundbesitzervereinigungen	18. 3.1953	9. 1.1954
Verband der Hochseefischerei	20.10.1952	
Deutscher Städtetag	23.1.1952	26. 2.1952
	9.4.1952	26. 7.1952
	8.8.1952	12. 9.1952
	24.2.1955	
Deutscher Landkreistag	24.1.1952	7. 3.1952
	10.4.1952	6. 8.1952

(165) Die Stellungnahmen befinden sich in den Akten des BMI an verschiedenen Stellen. Ein Teil ist in einem Band mit dem Titel "Stellungnahmen der Länder und Dachverbände" zusammengefaßt. Andere befinden sich in den allgemeinen Verfahrensakten, eingeordnet unter dem Datum. Bei der Archivierung werden die Stellungnahmen wahrscheinlich zusammengefaßt werden.

Deutscher Gemeindetag	23.1.1952	10. 4.1952
Verband Kommunalen Unternehmen		1. 4.1952
Evangelische Kirche	31.5.1952	13.10.1952
Katholische Kirche	28.6.1952	31. 7.1952
	23.9.1952	25. 2.1953
Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände	28.5.1952	30. 6.1952
Gesamtverband der Versicherungswirtschaft		23. 5.1955

Ferner haben sich einige lokale Organisationen und einzelne Unternehmen direkt an das BMI gewandt, nämlich der Notverband der Besatzungsgeschädigten in Hessen am 9.8.1952, / der Landesverband der Besatzungsgeschädigten in Baden-Württemberg am 11.10.1952 / und die Wintershall AG. am 18.8.1952.

In den meisten Fällen wurde die schriftliche Stellungnahme der Verbände durch ein Gespräch ihrer Funktionäre mit dem Referenten ergänzt, in dem die in der Stellungnahme angesprochenen Fragen noch einmal erörtert wurden. Kein Verband hat seine Auffassungen nur mündlich dargelegt.

Das BMI verkehrt grundsätzlich nur mit Zentral- und Gesamtverbänden (166).

Da es lokalen Organisationen und Einzelpersonen im Hinblick auf das Petitionsrecht (167) nicht verwehrt werden kann, sich mit Anregungen und Vorschlägen an das BMI zu wenden (168), muß § 77

66) § 77 GGO. I

67) Art. 17 GG

68) Der rechtliche Charakter der Eingaben und Stellungnahmen von Verbänden bleibt dahingestellt.

dahingehend interpretiert werden, daß das BMI von sich aus nicht mit diesen verhandelt, korrespondiert oder ihnen Entwürfe zuleitet.

Die Zahl der von Verbänden zu vertraulichen Entwürfen eingereichten Stellungnahmen vermag einen Hinweis auf den Grad der Vertraulichkeit zu geben, der bei den Beratungen des BLG bestand.

Nur in einem Falle wurde die Bitte um Übersendung eines Entwurfes mit der Begründung abgelehnt, daß der Entwurf erst vom Kabinett beschlossen worden sein müsse (169). Auch der Bauernverband will sich vergeblich um einen Entwurf bemüht haben (170). In anderen Fällen wurden zwar derartige Bitten abgelehnt, weil der zur Zeit noch geltende Entwurf bereits so stark verändert war, daß er den Stand der Beratungen nicht wiedergab. Auf erneute Anforderung wurde aber der neue Entwurf jeweils übersandt. Die Beteiligung fast aller interessierter Organisationen veranlaßte den neuen Referenten (171) zu einer Anfrage an den Unterabteilungsleiter, ob die bisherige Praxis beibehalten werden solle.

Die Verfügung, in Zukunft keine neuen Organisationen einzubeziehen, blieb ohne Folgen, weil im Verlauf der weiteren Beratungen nur die

(169) Ersuchen des Hotel- und Gaststättenverbandes vom 1.4.1952.

(170) Auskunft Herr Henjes vom 3.2.1960.
In den Akten findet sich dafür jedoch kein Hinweis, so daß man in Übereinstimmung mit der Meinung des Referenten vermuten kann, daß sich der Bauernverband nicht genügend bemüht hat.

(171) ORR. Toyka am 19.7.1954

bereits beteiligten Verbände um die Übersendung von Entwürfen nachsuchten. Parlamentsmitgliedern wurden im allgemeinen keine Entwürfe überlassen. Lediglich der Abg. Reismann (Zentrum) erhielt auf Weisung des Staatssekretärs (172) einen Entwurf, weil er darauf hingewiesen hatte, daß in einem Bundesratsausschuß (173) eine Bestimmung des BLG erörtert worden war und daß die Berufsverbände den Entwurf bereits kannten. Aus der Anfrage des neuen Referenten an den Unterabteilungsleiter ergibt sich, daß die Übung, Entwürfe auf Anforderung zu übersenden, nicht allgemein üblich ist (174). Nachrichten über die Absichten des BMI drangen auch an die Öffentlichkeit. Am 26.3.1952 nahm die Frankfurter Rundschau (175) zu dem damals geltenden Entwurf Stellung und war in der Lage, auch aus diesem Entwurf zu zitieren. Eine daraufhin angestellte Untersuchung brachte keine völlige Klärung dieses Sachverhaltes, führte jedoch zu der Vermutung, daß der Entwurf der Zeitung "offenbar" von einem Länderministerium zugespielt worden sei (176). Am 25.10.1952 erörterte der Notverband der Besatzungsbeschädigten in Hessen einen Referendarentwurf auf einer öffentlichen Versammlung in Friedberg.

72) vom 21.10.1952

73) Es konnte nicht festgestellt werden, um welchen Ausschuß es sich handelt.

74) §§ 24, 25 GGO II

75) Frankfurter Rundschau vom 26.3.1952; zitiert nach dem Pressearchiv des Deutschen Bundestags
AZ 005/6/5

76) Aktenvermerk des Referenten v. 29.3.1952 (BMI)

Im Interesse weiterer guter Zusammenarbeit wird von den großen Verbänden in der Regel Wert auf die Wahrung der Vertraulichkeit gelegt. (177) Die Tatsache, daß die meisten Stellungnahmen in dem Jahre 1952 und Anfang 1953, also im Anfang der Beratungen, aber nicht vor dem Bundestagsbeschluß abgegeben wurden, weist darauf hin, daß die Verbände, mit Ausnahme der vom BMI unterrichteten kommunalen Spitzenverbänden und Kirchen durch den Bundestagsbeschluß vom 11.10.1951 (178) auf die Beratungen des BLG aufmerksam wurden.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie hat sich erst auf die Anfrage der Zentrumsfraktion über den Stand der Beratungen des BLG (179) hin, um Beteiligung bemüht.

Das BMI prüfte die von den Verbänden vorgebrachten Wünsche in der Regel sorgfältig und nahm die in ihnen enthaltenen Anregungen zur Kenntnis, auch wenn dies bei den Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft der Landesverbände der Besatzungsgeschädigten durch den polemischen Ton des Schreibens erschwert wurde. Die Tabellen 22 bis 24 sollen einen Überblick über den Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung verschaffen. Insbesondere soll geklärt

(177) Auskunft für den BDI: Dr. Eberstein; für den DBV Herr Henjes in den zitierten Gesprächen.

(178) 167. Sitzung des 1. Bundestags am 11.10.1951 Sten.Prot. S.6865 B. Hierzu BT Drs. I 657, I 2589.

(179) BT Drs. I 3178

werden, inwieweit die Verbände allein maßgeblichen Einfluß nehmen können und inwieweit sie zur Durchsetzung ihres Standpunktes der Hilfe anderer bedürfen. Während die Aufnahme eines bestimmten Sachverhaltes in die Tabellen 1 bis 21 lediglich von formalen Voraussetzungen abhängt, mußte hier bereits vor der Aufnahme in die Tabelle eine inhaltliche Wertung durchgeführt werden, der die Feststellung obliegt, was als Wunsch oder Vorschlag bezeichnet werden kann, wann ein Vorschlag als durchgesetzt angesehen werden muß und wann mehrere Vorschläge sich inhaltlich gleichen. Auf der einen Seite mußten dabei Wünsche berücksichtigt werden, die nicht in die Form eines formulierten Vorschlags gekleidet waren. Andererseits mußten auch formulierte Vorschläge, soweit sie nur redaktioneller Natur waren, außer Betracht bleiben. Das Kriterium ist die Frage, ob der sachliche Gehalt einer Bestimmung durch den Vorschlag verändert wird. Wenn auch bei einer solchen Wertung sich Zweifelsfälle nicht ausschließen lassen, so ermöglicht doch das Gesamtergebnis eine so einheitliche Beurteilung, daß sich selbst wenn man einige Sachverhalte anders klassifizieren wollte, sich an der grundsätzlich hier zu beobachtenden Tendenz nichts ändert. Mit geringen Ausnahmen konnten alle Verbände ihre Auffassungen nur dann durchsetzen, wenn ihnen ein anderes Ressort oder Referat Beistand leistete. Bei den Ausnahmen handelt es sich um Vorschläge, die von Körperschaften öffentlichen Rechts gemacht wurden.

Freilich berücksichtigt diese Betrachtung nicht, daß sich die Verbände auch an andere Ministerien wenden und möglicherweise ein anderes Ressort beteiligen, um ihre Ansicht durchzusetzen. Auf den sich daraus ergebenden Unsicherheitsfaktor muß, da er nicht ausgeräumt werden kann, ausdrücklich hingewiesen werden.

Bei der Beurteilung des Verbandseinflusses werden die Ergebnisse der Tabelle dennoch bedeutungsvoll. (Tabelle 22 und 23)

C. Im Bundestag

Nach dem Kabinettsbeschuß am 2.6.1955 hatte die Öffentlichkeit von dem BLG Kenntnis erhalten. Die Tageszeitungen brachten Berichte über seinen Inhalt, und die Entwürfe konnten von allen interessierten Personen und Organisationen eingesehen werden. Erst mit der Veröffentlichung des Regierungsentwurfes als Bundestagsdrucksache beginnen jedoch die Stellungnahmen und Petitionen interessierter Organisationen bei dem federführenden innenpolitischen Ausschuß einzugehen. Im Laufe der Beratungen nahmen folgende Organisationen Stellung:

N a m e	Datum	Seitenz.
Deutscher Naturschutzring	27. 9.1955	1/2
Verband der Deutschen Gas- und Wasserwerke	21.11.1955	1/2
Gladbacher Wollindustrie AG.	13.12.1955	4
o Bundesverband der Deutschen Industrie	3. 1.1956	14
Verband deutscher Reeder	17. 1.1956	3
Deutscher Hotel- und Gaststättenverband	20. 1.1956	7
o Arbeitsgemeinschaft der Landesverbände der Besatzungsgeschädigten	23. 1.1956	6
o Deutscher Industrie- und Handelstag	24. 1.1956	10

Tabelle 22

Die Berücksichtigung der Vorschläge und Wünsche von
1. Verbände von Körperschaften des öffentlichen Re

	§§	Ko Or
		<u>1</u>
Grundvorschrift	1	4
I. Teil Leistungen		
1. Allgem. Vorschriften	2-10	4
2. Werkleist. u. Verträge	11-13	
3. Wirkungen d. Anforder.	14-17	2
4. Leistungsvorbereitungen	18	
5. Pflichten der Beteiligten	19-21	3
6. Abgeltung	22-34	1
7. Verjährung	35	
II. Teil Verfahren		
1. Durchf. d. Anforder.	36-48	
2. Fests. d. Entschädigung	49-65	3
III. Teil Manöver	66-80	2
IV. Strafen	81-82	
V. Teil Übergangsvorschr.	83-95	

Summe: 19

I = Deutscher Städtetag	Spalte 1
II = Deutscher Landkreistag	Spalte 2
III = Deutscher Gemeindetag	Spalte 3

in Interessenverbänden während der Beratungen im BMI
 Lichtes

Gemeinnützige Organisationen						Kirchen			Summe		
I		II			III						
<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	
	4				2		2		6		6
	2	2		1	1		1	2	2		7 2 4
	1								2		1
1	2	1		1	2		1		6	1	4
		2		1					3		1
	1	2		1	1		1		6		3
	1	3		2	1		1		6		3
1	11	10		6	7		6	2	2		36 3 22

Zahl der vorgebrachten Wünsche und Vorschläge

Zahl der Wünsche und Vorschläge, die nur von dem
 Verband gemacht und im Entwurf berücksichtigt
 wurden

Zahl der Wünsche und Vorschläge, die auch von
 anderen Beteiligten gemacht und im Regierungs-
 entwurf berücksichtigt wurden

Tabelle 23

Die Berücksichtigung der Vorschläge und Wünsche v
2. Wirtschaftliche Interessenverbände

§§

Grundvorschrift 1

I. Teil Leistungen

1. Allgem. Vorschriften	2-10
2. Werkleist. u. Verträge	11-13
3. Wirkungen d. Anforder.	14-17
4. Leistungsvorbereitungen	18
5. Pflichten der Beteiligten	19-21
6. Abgeltung	22-34
7. Verjährung	35

II. Teil Verfahren

1. Durchf. d. Anforder.	36-48
2. Fests. d. Entschädigung	49-65

III. Teil Manöver 66-80

IV. Teil Strafen 81-82

V. Teil Übergangsvorschr. 83-95

Summe:

11

- 1) Der DIHT ist zwar ein Verband von Körperschaften berücksichtigt, weil seine Stellung, mit der de

Spalte 1 = Zahl der vorgebrachten Wünsche

Spalte 2 = Zahl der Wünsche, die ohne gleichlau Bundesregierung beteiligter Ressorts

Spalte 3 = Zahl der Vorschläge, die auch von an entwurf aufgenommen wurden.

on Interessenverbänden während der Beratungen im BMI

Industrie			Haus- u. Grundbes. Verein			A.gem. f.Bes. Gesch.			Summe		
BdI			DIHT ¹⁾								
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>
1			1			1			3		
4	1		3	1		5	1		18		5
								1	1		
									1		
5	1		1			2			6		1
2	1		1					4	7		2
			1					1	2		
	3		7	1		8	1		12	3	
									38		8

n des öffentlichen Rechtes. Er wurde jedoch hier
s BdI verglichen werden sollte.

tende Wünsche an der Gesetzgebung innerhalb der
im Regierungsentwurf berücksichtigt wurden.
deren Ressorts vertreten und in den Regierungs-

N a m e	Datum	Seitenz.
o Gesamtverband der Versicherungs- wirtschaft	27. 1.1956	4
Deutscher Anwaltsverein	28. 1.1956	27
Hauptverband der gewerb- lichen Berufsgenossen- schaften	18. 2.1956	1/2
Deutscher Bauernverband	22. 2.1956	15
Arbeitsgemeinschaft deut- scher Wohltätigkeits-, Erziehungs- und Kultur- stiftungen	14. 3.1956	2
Deutscher Fischereiver- band	23. 5.1956	3
Rechtsanwalt Bode (Herford)	15. 5.1956	2

Nur vier der beteiligten Verbände hatten bereits gegenüber dem BMI Stellung genommen. (180)

Die eingegangenen Stellungnahmen lagen den Abgeordneten seit dem 23.3.1956 in einer Synopse (181) zusammengefaßt vor. Die Synopse war von dem Assistenten des Rechtsausschusses für die Mitglieder dieses Ausschusses erstellt worden, und sie wurde auch den Mitgliedern des Innenausschusses zugeleitet.

(180) In der Aufstellung durch "o" gekennzeichnet.

(181) Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht
Drs. 23/56

Die Stellungnahmen enthalten im allgemeinen formulierte Anträge zu einzelnen gesetzlichen Bestimmungen mit einer Begründung. Nur in seltenen Fällen werden die Wünsche nur in Briefform ohne Formulierungen vorgetragen (182). Wenn ein Abgeordneter beantragt, einen Paragraphen im Sinne eines dieser Vorschläge zu fassen, so wird die Herkunft der Vorschläge nicht erwähnt.

Inwieweit die schriftlichen Stellungnahmen im parlamentarischen Bereich durch mündliche Besprechungen ergänzt wurden, ließ sich nicht genau feststellen. Ein Hearing vor dem Ausschuß hat nicht stattgefunden. Die befragten Abgeordneten wurden auf keine der abgegebenen Stellungnahmen angesprochen.

Eine Beeinflussung des Gesetzes durch Abgeordnete, die gleichzeitig einem Verband verpflichtet sind, läßt sich kaum nachweisen. Eine Affinität zu einem Verband durch den ausgeübten Beruf könnte man bei dem Abg. Bergmeyer (CDU) zum Bundesverband der Deutschen Industrie und bei den Abg. Knapp, Glüsing und Stauch zum

- (182) Außer diesen in den Akten enthaltenen Stellungnahmen, erwähnte der Abg. v. Buchka in der 119. Sitzung des Rechtsausschusses eine Stellungnahme des Deutschen Städtetages vom 11.11.1955. Diese Stellungnahme befand sich nicht bei den Akten des Bundesrates und des BMI. Auch beim Deutschen Städtetag war sie unbekannt, so daß es sich hier wahrscheinlich um einen Irrtum des Abg. handelt. Inhaltlich ist die Haltung des Städtetags bekannt.

Tabelle 24

Berücksichtigung der Vorschläge und Wünsche von Int

	§§	Industrie			
		BdI			DI
		<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>
Grundvorschrift		1	1	1	1
I.. Teil Leistungen					
1. Allgem.Vorschriften	2-10	4		3	4
2. Werkleist.u.Verträge	11-13				1
3. Wirkungen u.Anforder.	14-17				1
4. Leistungsvorbereitungen	18				
5. Pflichten d.Beteiligt.	19-21	1			6
6. Abgeltung	22-34	6		3	3
7. Verjährung	35				
II. Teil Verfahren					
1. Durchf. d. Anforder.	36-48	3		1	4
2. Fests. d.Entschädigung	49-65	2		1	4
III. Teil Manöver	66-80	2		1	
IV. Teil Strafen	81-82				
V. Teil Übergangsvorschr.	83-95				
Summe:		19		10	24

Spalte 1 = Zahl der vorgebrachten Wünsche und Vorsch

Spalte 2 = Zahl der Wünsche und Vorschläge, die von

Spalte 3 = Zahl der berücksichtigten Wünsche, die a
gemacht wurden.

Interessenverbänden während der Beratungen des Bundestages

Nr.	Bauern- verband			Hotel- u. Gastst. verband			Anwalts- verein			A.gem. f. Bes. Gesch.			Summe		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
1	1												1		2
2	3		1	3		2	9	1	4	3		1	26	1	13
3	1			1			2						4		1
4		2											3		
5							1	1					1	1	
6	3	4	2							3			14		5
7	1	3	1	2			10		3	8		3	32		11
8		1					1						2		
9	1	6	2				6			2			21		4
10	2	5	2				13	1	4	3		1	27	1	10
11		3	1				4		2				9		4
12															
13							4		2				4		2
14	11	28	9	6		2	50	3	15	19		5	146	3	52

Anlage

dem Verband allein vorgebracht wurden.
 auch von anderen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten

Bauernverband vermuten (183).

Da diese Abgeordneten im Verlaufe der Beratungen jedoch nicht im Sinne der Verbandsvorstellungen tätig geworden sind, kann die Möglichkeit einer solchen Verbindung für dieses Gesetz ausgeschlossen werden.

Aus der Tabelle 24 ergibt sich, daß auch bei der Behandlung im Bundestag kein Verband, bis auf den Deutschen Anwaltsverein, seine Sonderinteressen frei von Unterstützung durch Bundesregierung, Bundesrat oder durch eine der Fraktionen durchsetzen konnte. Im Vergleich zu den Tabellen 22 und 23 ist die hohe Zahl der eingereichten Vorschläge besonders augenfällig. Sie ist damit zu erklären, daß die Verbände zu den Vorschlägen und Empfehlungen der Bundesregierung und des Bundesrates auch in den Fällen Stellung nehmen, in denen Verbandsinteressen offensichtlich nicht berührt werden. Bei dem Umfang der Stellungnahmen und ihrem im Verhältnis dazu geringen Durchsetzungsvermögen wird man möglicherweise, falls sich dieses Phänomen auch in anderen Fällen zeigen sollte, berücksichtigen müssen, daß die Verbandsgeschäftsführung, um ihre eigene Bedeutung gegenüber den Verbandsmitgliedern zu unterstreichen, auch dann eingreift, wenn dies vom Verbandsinteresse her nicht erforderlich ist.

Ein wesentlicher Grund für die geringe Durchsetzungskraft der Verbände dürfte aber vor allem darin zu sehen sein, daß das BLG von allgemeinem Interesse für die staatlichen Organe und für die Öffentlichkeit ist und aus diesem Grunde den Sonderinteressen geringe Ansatzpunkte bietet.

183) Dr. Bergmeyer ist leitender Angestellter eines metallverarbeitenden Betriebs. Die Abg. Glüsing, Knapp und Stauch sind Bauern und betätigen sich in landwirtschaftlichen Verbänden (biographische Angaben im Handbuch des 2. Bundestages).

Kapitel 2

Der materielle Gesetzgebungsprozeß

Nachdem im ersten Kapitel das Verfahren dargestellt wurde, soll nun geprüft werden, welche Umstände die Durchsetzung der im Gesetz normierten Vorstellungen bewirkten. Aus den Quellen kann man entnehmen, welcher Vorschlag die Gesetzesformulierung entspricht. Sodann muß untersucht werden, weshalb gerade dieser Vorschlag durchgesetzt wurde.

I. Die Gründe der Entstehung eines BLG

Die Gründe für die Entstehung des BLG sind von Bedeutung, weil sie den politischen Hintergrund der Auseinandersetzung über die einzelnen Bestimmungen skizzieren. Zwingende rechtliche Gründe für eine Neukodifizierung des Leistungsrechts lagen nicht vor. Das RLG galt als Bundesrecht gem. Art. 125, 74 Ziff. 11 GG und als Landesrecht nach 1945 weiter (184). Zunächst

(184) Die Fortgeltung des RLG nach dem 8.5.1945 ist in der juristischen Literatur nicht unbestritten, wird aber von dem überwiegenden Teil der Lehre und der Rechtsprechung ebenso wie von Mitgliedern des Bundestages und der Bundesregierung bejaht. Eine Auseinandersetzung mit der juristischen Problematik ist im vorliegenden Rahmen nicht möglich. Hierzu: BT Drs I 657 Antwort des Bundesministers Heinemann auf die Anfrage der Zentrumsfraktion bezüglich der Aufhebung des RLG; Abg. Dr. Etzel (BP) in der 167. Sitzung des 1. Bundestags v. 11.10.51 S. 6865 B; Bayr. Verf. GH Entscheidung vom 27.11.1948 Bayr. Ges. u. VOBl 1949/39. Paetzold a.a.O. S. 6. Rotberg: Ersatz für das RLG, SJZ 47/253; Koebel: Zur Reform des RLG, DRZ 48/75; Luetgebrune: Fortbestand und Grenze des Reichsleistungsgesetzes, DV 49/121; Fecker über das geltende Zwangsleistungsrecht DV 49/6

muß deshalb untersucht werden, weshalb man es nicht bei dem bisherigen Zustand beließ.

Die Bestimmungen des RLG entsprachen nicht mehr den politischen und rechtlichen Verhältnissen wie sie sich auf dem Gebiet der Bundesrepublik nach dem 8.5.1945 entwickelt hatten.

Das RLG in der Fassung vom 1.9.1939 ist durch die Staats- und Rechtsauffassung der nationalsozialistischen Regierung gekennzeichnet und war, wie alle auf Grund des Ermächtigungsgesetzes zu Stande gekommenen Gesetze, ohne echte parlamentarische Diskussion erlassen worden. Es hatte einen im wesentlichen militärpolitischen Charakter und war eines jener Gesetze, die zur Vorbereitung auf den Kriegsfall und zur Anwendung im Kriege weitreichende Eingriffe in das Privateigentum vorsahen. Es erlaubte nicht nur die Inanspruchnahme von Sachen (§ 3 a RLG), sondern auch Dienstverpflichtungen und wirtschaftlenkende Maßnahmen wie Anbau- und Produktionsregelungen (§ 3 b RLG).

Die Rechte des einzelnen waren im Interesse eines schlagkräftigen Vollzugs und der schnellen Versorgung der militärischen und zivilen Behörden sehr begrenzt. Diese Tatsache wird insbesondere an der Ausgestaltung der Rechtsmittel (§ 27 RLG) und der Entschädigungsregelung (§ 26 RLG) deutlich.

Die Anforderungen konnten vom Betroffenen nur mit der Beschwerde an die nächst höhere Verwaltungsbehörde angefochten werden, ohne daß dadurch der Vollzug der Anordnung aufgeschoben wurde. Eine Nachprüfung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren war nicht vorgesehen. Lediglich in den Fällen, in denen der Streitwert den Betrag von DM 100.000 überstieg, konnte gegen die Entscheidung der nächsthöheren Verwaltungsbehörde eine weitere Beschwerde an das Reichsverwaltungsgericht eingelegt werden. Das Ermessen der Verwaltungsstellen war dadurch weitgehend der Kontrolle entzogen.

Eine Entschädigung war vorgesehen; der Leistungspflichtige mußte sie jedoch binnen Monatsfrist beantragen (§ 27 I RLG). In einigen Fällen mußten die Leistungen unentgeltlich erbracht werden (§ 26 I RLG), in anderen war die Zahlung einer Entschädigung von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Leistungspflichtigen abhängig (§ 26 II RLG).

Die tatsächliche Anwendung des Gesetzes wich noch weiter als der Inhalt seiner Bestimmungen von rechtsstaatlichen Prinzipien ab. Besonders in den letzten Kriegsjahren kam es zu regellosen Anforderungen und Akten der Verwaltungswillkür. Die Anträge auf Entschädigung wurden nur schleppend bearbeitet, so daß ein erheblicher Teil der Anspruchsberechtigten keine Entschädigung erhielt und nach dem Zusammenbruch auf die Regelung seiner Ansprüche im Wege der Kriegsschuldenregelung warten mußte. Seinen ursprünglichen wehrpolitischen Zweck hatte das RLG mit dem Zusammenbruch vom 8.5.1945 verloren. Die deutschen Verwaltungsstellen wendeten das RLG aber weiter an, um den Besatzungsbedarf sicherzustellen, sachliche Verwaltungsmittel zu beschaffen und dringende Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Dabei kam es zu Mißgriffen (185). Die Entschädigungen wurden in Reichsmark bezahlt und vermochten wegen ihres geringen Wertes den von der Inanspruchnahme Betroffenen, keinen Ausgleich für die erlittenen Einbußen zu verschaffen. Auch die verwaltungsgerichtliche Nachprüfbarkeit der Anforderungen konnte nichts daran ändern, daß das RLG mit dem Odium der

(185) vgl. Anmerkung 17

Ungesetzlichkeit und der übermäßigen Eingriffe in die Rechte des einzelnen sowohl aus der nationalsozialistischen als auch aus der Nachkriegszeit behaftet war (186).

Die Länder Hessen und Württemberg-Hohenzollern hatten aus der veränderten staatsrechtlichen Lage und der negativen Beurteilung des RLG bereits die Konsequenzen gezogen, das RLG für ihr Gebiet aufgehoben und durch Neuregelungen ersetzt (187). Der Wirtschaftsrat hatte sich ebenfalls mit einer Neuregelung des Leistungsrechtes befaßt, war jedoch zu keinem Ergebnis gekommen, weil die Gestaltung des Gesetzes heftig umstritten wurde und sich gegen Ende der Beratungen bereits die Gründung der Bundesrepublik abzeichnete (188).

Als die Bundesrepublik gegründet wurde, galt das RLG in dem größten Teil des Staatsgebiets. Inhalt und praktische Anwendung hatten dazu geführt, daß es mit erheblichem Mißtrauen betrachtet wurde.

Keine der Parteien trat deshalb für eine Fortgeltung des RLG ein. Nur der Deutsche Bauernverband forderte in seiner Stellungnahme vom 22.2.1956 (189) gegenüber dem Bundestag, das

-
- 86) vgl. hierzu auch die Darstellung bei Paetzold a.a.O. S.3 ff.
- 87) Hess. Leistungspflichtges. v. 26.6.1947
Württbg.-Hz. Notleistungsgesetz v. 11.2.1949
(Fundstellen in Anm. 20)
- 88) Abg. Dr. Etzel in der 84. S. des Bundestagsausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 17.1.1951 Prot.Nr. 84 S.5
- 89) Sachakten BLG des Deutschen Bauernverbandes Bd I, Schreiben vom 17.11.1955

Gesetz bestehen zu lassen. Diese Forderung, die auf einen Vorschlag des Landesverbandes Schleswig-Holstein im Bauernverband zurückgeht, wurde stillschweigend übergangen. Umso deutlicher kam in den Verhandlungen des Bundestags das Mißtrauen gegen das RLG zum Ausdruck.

Die erste Anfrage der Zentrumsfraktion (190) wurde durch einige Fälle krassen Mißbrauchs des RLG veranlaßt (191). Es handelte sich um Fälle, in denen eine Entschädigung für die angeforderten Sachen nicht bezahlt wurde.

Der Abgeordnete Etzel bezeichnete das RLG als einen ungewöhnlich tiefen Einbruch in die Rechtssphäre des Bürgers und den geheiligten Bezirk, den Naturschutzpark, des Individuums (192).

Bei den Beratungen des Regierungsentwurfes in der CDU/CSU-Fraktion kam eine "ausgesprochene Abwehrhaltung" der Fraktionsmitglieder gegen das BLG zum Ausdruck (193), die auch Staatssekretär Ritter von Lex bei der Begründung

(190) BT Drs I 246 Anfrage Nr.14 der Zentrumsfraktion betreffend Aufhebung des RLG.

(191) Schriftl. Auskunft des Abg. Reismann v. 24.2.60. Dr. Reismann glaubte sich zu erinnern, daß es sich um die Inanspruchnahme von Bauernland für den Bau der Reichsautobahnen gehandelt habe. Das ist jedoch unwahrscheinlich, weil das Gesetz über die Errichtung von Reichsautobahnen ebenfalls Enteignungsbestimmungen enthielt und höchstwahrscheinlich diese angewendet wurden.

(192) 167. Sitzung des 1. Bundestags am 11.10.1951 Sten.Prot. S.6866 A

(193) Schreiben der CSU Landesgruppe v. 7.11.1961

des Gesetzentwurfes ansprach, als er in der ersten Lesung (194) ausführte:

Die Bundesregierung glaubt ohne Bedenken davon ausgehen zu können, daß eine gesetzlich geordnete, die Belange des Gemeinwohls und die Rechte des Individuums gerecht abwägende Heranziehung des Staatsbürgers zu öffentlichen Leistungen den Prinzipien eines freiheitlichen demokratischen Staatswesens nicht widerspricht. Die Bundesregierung weiß sich mit dieser Ansicht auch in Übereinstimmung mit der Auffassung über das öffentliche Leistungsrecht in anderen demokratischen Staaten, die auf eine lange Entwicklung staatsbürgerlicher Freiheiten zurückblicken können.

Die Betonung der Vereinbarkeit des Leistungsrechtes mit der demokratischen Grundordnung, der Hinweis auf die Praxis anderer demokratischer Staaten und der in den weiteren Ausführungen vorgenommene Vergleich zwischen RLG und BLG kann nur als Versuch der Beschwichtigung des erwarteten Mißtrauens angesehen werden, weil keine der im Bundestag vertretenen Parteien das Leistungsrecht grundsätzlich ablehnte.

Während der Abg. v.Buchka für die CDU/CSU hervorhob, daß der Regierungsentwurf die Stellung des Individuums gegenüber dem Staat ausreichend sichere (195), kritisierte der Abg. Wittrock für die SPD (196) die ungenaue Bezeichnung der Anwendungsfälle,

94) 112. S. des 2. Bundestags am 11.11.1955
Sten.Prot. S.6050 C

95) a.a.O. S.6051 D

96) a.a.O. S.6053 A

die Generalklauseln für die anforderbaren Leistungen und die einer Rechtsverordnung überlassene Bestimmung der Anforderungsbehörden. Zum Schluß stellte er fest, daß der Entwurf im Bezug auf weitreichende Eingriffe in die Rechte des Individuums den Vergleich mit dem RLG aushalte. Der Abg. Atzenroth (FDP) (197) wies darauf hin, daß bereits der Titel "Bundesleistungsgesetz" förmlich nach Eingriffen in das Privateigentum "rieche" und deshalb das besondere Mißtrauen der FDP verdiene.

In diesem Zusammenhang sind ferner die Zwischenrufe einiger SPD-Abgeordneter während der ersten Lesung bedeutsam. (198) Als der Abg. Wittrock die Bestimmungen über Werkleistungen im Regierungsentwurf kritisierte, stimmte ihm der Abg. Gülich SPD zu, indem er rief: "Das hat es doch alles schon gegeben; das ist doch das Vorbild!" Als der Abg. Wittrock behauptete, daß das BLG dem RLG gleiche, warf der Abg. Schröter, Wilmersdorf (SPD) ein: "Das ist ja das Beängstigende" und der Abg. Blachstein: "Die gleichen Autoren" (199)

(197) a.a.O. S.6055 D

(198) a.a.O. S.6055 A

(199) Bei den Beratungen des BLG im BMI wurde der Verfasser des RLG, der Reichsrichter a.D. Dr. Ernst Pabst als Gutachter gehört. Es konnte nicht geklärt werden, ob sich die Bemerkung des Abg. Blachstein auf diesen Sachverhalt bezieht und woher seine Kenntniss über diesen dem Parlament gegenüber nicht erwähnten Umstand stammt.

Hier wird ein Mißtrauen gegen jeden staatlichen Eingriff in die Rechte des einzelnen und gegen starke staatliche Machtpositionen sichtbar. Dieses Mißtrauen kann nicht allein aus den Erfahrungen mit dem RLG erklärt werden und ist in seiner Wirkung nicht nur auf das Leistungsrecht beschränkt (200). Es resultiert aus einem komplexen Sachverhalt sozialpsychologisch bedingter Verhaltens- und Reaktionsformen auf die Herrschaft des national-sozialistischen Regimes in Deutschland und bildet eine wesentliche Komponente der dem politischen Handeln vorgegebenen geschichtlichen Wirklichkeit der Gesellschafts- und Staatsordnung in der Bundesrepublik. Wenn noch im Jahre 1955 das Mißtrauen gegen das Leistungsrecht so lebendig war, wie gezeigt wurde, so ist es verwunderlich, daß der Antrag der Zentrumsfraktion das RLG aufzuheben, aus dem Jahre 1950 (201) sich damals nicht durchsetzen konnte, obwohl die Erfahrungen der Vergangenheit deutlicher in Erinnerung waren.

00) Auch während der Beratungen des Parlamentarischen Rates kam das bezeichnete Mißtrauen deutlich zum Ausdruck. Die Bindungswirkung der Grundrechte wurde u.a. damit begründet, daß es in Anbetracht der Erfahrungen der Vergangenheit darauf ankomme, die Freiheit des Individuums zu erhalten. Dr. Menzel SPD: Sten.Prot. 3. Sitzung S.204; Frau Dr. Weber CDU daselbst S.223. Vgl. ferner hierzu v. Mangoldt-Klein Vorbem. B II zu I Grundrechte.

01) BT Drs I 657

Bei den Beratungen des Rechtsausschusses (202) ging der Abg. Dr. Etzel (BP) in seinem Bericht über den Antrag und über die auf diesem Gebiet bestehende Rechtslage davon aus, daß das RLG möglicherweise noch benötigt werde (203).

Der Vertreter der Bundesregierung brachte zum Ausdruck (204), daß auch in Zukunft ein Sachleistungsrecht gelten müsse, um die Alliierten Streitkräfte zur Beachtung der deutschen Gesetze anhalten zu können. Es sei das Ziel der Bundesregierung, den Alliierten gegenüber eine gesicherte Rechtsposition zu erlangen, die die Gültigkeit deutscher Gesetze für die Anforderungen der Alliierten zur Folge haben solle (205). Die Bundesregierung bereite bereits ein BLG vor. Nach diesen Ausführungen fand die Zentrumsfraktion bei den anderen Fraktionen keine Unterstützung für ihren Antrag und schloß sich der Mehrheit an. Die Empfehlung des Rechtsausschusses, welche die Bundesregierung mit der Neuregelung des Leistungsrechtes beauftragte, wurde einstimmig gefaßt (206).

(202) 84., 85., 123., 125. Sitzung des Rechtsausschusses im ersten Bundestag.

(203) Kurzprotokoll der 84. Sitzung d. Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht am 17.1.1951 S.6

(204) a.a.O. S.7

(205) Die gleiche Auffassung liegt einem Vermerk des Grundsatzreferates der Verfassungsabteilung im BMI (I A 1) an die Unterabteilungen der Verfassungsabteilung zu Grunde. Vermerk v. 20.2.1951 (BMI)

(206) BT Drs I 2589: Bericht des Rechtsausschusses

Der Antrag der Zentrumsfraktion, das RLG ersatzlos aufzuheben, scheiterte, weil das RLG für eine ordnungsgemäße Verwaltung gebraucht wurde und weil die Bundesregierung eine Neukodifizierung vorbereitete.

Wenn ein Gesetz angewendet werden muß, um rechtlose oder ungeordnete Zustände zu vermeiden, besteht ein zwingender Grund für die Fortgeltung dieses Gesetzes. Dessen Ursache ist die Pflicht der Verwaltung, die Ordnung aufrechtzuerhalten. Indem die Regierung die Voraussetzungen hierfür schafft, handelt sie einer sachlichen Notwendigkeit entsprechend und damit unter einem ihrer politischen Aufgabe entsprechenden Sachzwang.

Die Bundesregierung hatte das politische Ziel, die Souveränität zu erlangen (207). Hierzu gehörte auch das Ziel, den Status der Alliierten Streitkräfte, die sich auf Grund des Besatzungsrechtes in Deutschland aufhielten, durch völkerrechtliche Vereinbarungen unter Wahrung der Souveränität zu regeln.

Die Alliierten waren hierzu jedoch nur bereit, wenn die Bundesrepublik eine Versorgung der Streitkräfte auch dann garantieren konnte, wenn die Beschaffung der erforderlichen Güter auf dem Freien Markt nicht möglich war. Für die Bundesregierung war daher ein hinreichendes Leistungsrecht zur Verwirklichung ihrer Politik notwendig.

Damit wird deutlich, daß die Entstehung des BLG und der Inhalt seiner Bestimmungen beeinflußt wurden von den zur geschichtlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik gehörenden Erfahrungen der Vergangenheit, dem in den gegenwärtigen Notwendigkeiten begründeten Sachzwang und den in die Zukunft weisenden Richtlinien der Politik.

7) Wilhelm Grewe: Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit S.13.

II. Gesetzeszweck und Kompetenz

A. Die Anwendung des Gesetzes im Verteidigungsfalle und zur Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen

a) Die Absichten

Zur Verwirklichung ihrer Absichten, deutsche Rechtsgrundlagen für die Anforderungen des Besatzungsbedarfs der Alliierten Streitkräfte zu schaffen, konnte sich die Bundesregierung den drei Mächten gegenüber auf das revidierte Besatzungsstatut (208) stützen, das zwar die Befugnisse auf dem Gebiet der Anforderungen für Alliierte Streitkräfte den 3 Mächten vorbehielt (209), aber auch der Bundesregierung das Recht einräumte, nach Unterrichtung der Besatzungsbehörden Gesetze hierüber zu erlassen (210). 16 Tage vor der Verkündung der Revisionsurkunde am 6.3.1951, nämlich am 20.2.1951, findet sich der erste Hinweis auf die Untersuchung der Möglichkeiten zum Erlaß eines BLG (211). Zu diesem Zeitpunkt war der Inhalt der Revisionsurkunde mit großer Wahrscheinlichkeit den beteiligten Ministerien bekannt. Daraus ist zu entnehmen, daß jene Prüfung durch die Revision des Besatzungsstatuts veranlaßt wurde.

(208) v. 6.3.1951 z.n. Hohlfeld "Dokumente der Deutschen Politik und Geschichte" Bd.VII S.8 ff.

(209) a.a.O. Ziff. 2e

(210) a.a.O. Ziff. 4

(211) Schreiben des Grundsatzreferates der Verfassungsabteilung (IA1) an die Unterabteilungen der Verfassungsabteilung (IB und IC) (BMI)

Die Absicht der Bundesregierung wurde durch das zu den Richtlinien der Politik des Bundeskanzlers zählende Ziel der Wiedererlangung der Souveränität bestimmt und stieß bei den übrigen Beteiligten auf keinen Widerstand. Die Kompetenz des Bundes zur Regelung dieser Frage ergab sich aus Art.73 Ziff.1 GG.

Bereits der Referentenentwurf vom Juli 1951 sah auch die Anforderung zugunsten deutscher Streitkräfte vor (212). Erst im September 1951 wurde auf der Außenministerkonferenz der drei Westmächte in Washington "in vorbereitender Art und Weise die Möglichkeit geprüft, die Beziehungen zwischen den drei Mächten und der Bundesrepublik unter Berücksichtigung einer deutschen Beteiligung an der Verteidigung des Westens auf eine umfassende Grundlage zu stellen" (213). Die in dem Entwurf zum Ausdruck kommende Absicht muß deshalb nicht unter dem Aspekt außenpolitischer Vereinbarungen, sondern im Zusammenhang mit der innenpolitischen Auseinandersetzung über den Aufbau deutscher Streitkräfte behandelt werden.

- 2) Der Referentenentwurf vom Juli 1951 ist der erste ausgearbeitete Entwurf eines BLG. In den Akten ist er nicht näher bezeichnet. (BMI)
- 3) Kommunique v. 14.9.1951 z.n. Hohlfeld Bd VII S.101

Am 3.12.1949 hatte der Bundeskanzler Dr.h.c. Adenauer in einem Interview mit "The Plain Dealer" (214) die Frage einer deutschen Bewaffnung aufgeworfen, und er hatte sich am 17.8.1950 in dem Aufsehen erregenden Interview mit "New York Times" (215) erneut mit der Frage der Wiederbewaffnung befaßt.

Am 14.9.1950 hatte sich die New Yorker Außenministerkonferenz vertagt ohne zur Frage eines deutschen Wehrbeitrags Stellung genommen zu haben. Am 9.10.50 war Bundesinnenminister Dr. Heinemann wegen der Meinungsverschiedenheiten über die Sicherheitspolitik und das bei der Überreichung des Sicherheitsmemorandums (216) geübte Verfahren zurückgetreten. Am 26.10.50 war der jetzige Bundesarbeitsminister Theodor Blank zum "Beauftragten des Bundeskanzlers für die mit der Vermehrung der Alliierten Streitkräfte in der Bundesrepublik zusammenhängenden Fragen" ernannt worden und hatte mit der Vorbereitung des Aufbaus deutscher Streitkräfte begonnen. Im Juli 1951 war

(214) nach Kopp: "Wiederbewaffnung in Deutschland" S.48, hierzu ein Interview Dr. Adenauers mit dpa am 4.12.1949. Keesings Archiv der Gegenwart 1949 S.2155 E.

(215) nach Europaarchiv 1950 S.3515

(216) Sicherheitsmemorandum des Bundeskanzlers, überreicht am 29.8.1950. Veröffentlichung (teilweise) am 24.11.1950 z.n. Hohlfield Bd VI S.533

die Diskussion der Haltung der Bundesregierung zum Aufbau deutscher Streitkräfte im Rahmen der EVG abgeschlossen.

Die Anwendung des § 1 BLG für deutsche Streitkräfte beruht daher nicht auf völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik oder einem Druck der Westmächte, sondern auf dem Entschluß der Bundesregierung (217). Die Haltung der Bundesregierung wurde jedoch noch bis zum 5.5.1955, an dem die Grundgesetzänderung über die Wehrhoheit in Kraft trat und das Besatzungsregime (218) endete, von der Divergenz zwischen verfolgter Politik und rechtliche Gegebenheiten mitbestimmt.

Gegen die Absicht der Bundesregierung wandten sich die Länder Bayern (219) und Niedersachsen (220) mit dem Einwand mangelnder Gesetzgebungskompetenz und fanden im BMI Unterstützung durch das Enteignungsreferat der Verfassungsabteilung (221),

- 7) John Mc Cloy: Rundfunkansprache vom 8.10.1950 z.n. Europaarchiv 1950 S.3476
- 8) Die Wehrhoheit wurde durch Ges. v. 26.3.1954 (BGBl I 45), in Kraft getreten am 5.5.1955 (BGBl II 628) in das Grundgesetz aufgenommen.
- 9) Note v. 5.2.1952 (Die Bayr. Regierung bezeichnet ihre Briefe an die Bundesregierung als Noten) (BMI)
- 10) Schreiben des Niedersächs. Innenministeriums an das BMI v. 1.4.1952 (BMI)
- 1) Vermerk des Enteignungsreferates der Verfassungsabteilung I B 4 an das federführende Referat für die gesetzl. Grundlagen des zivilen Bevölkerungsschutzes (ZB2) v. 9.10.1951 (BMI)

das die Zuständigkeit des Bundes nur im Falle einer Grundgesetzänderung für gegeben ansah.

Demgegenüber vertrat das Grundsatzreferat der Verfassungsabteilung und das Referat für Grundsatzfragen des zivilen Bevölkerungsschutzes eine Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache.

b) Die Durchsetzung der Absichten

Die juristischen Bedenken setzten sich im BMI durch, denn das Gesetz wurde erst nach Inkrafttreten der Wehrhoheit dem Kabinett und den parlamentarischen Körperschaften zugeleitet. Der Zeitpunkt kann allerdings nicht mit Sicherheit festgestellt werden. Nach Auffassung des Verfassers hat sich der nach dem Referentenwechsel vom 11.1.1954 zuständige Referent die Bedenken zu eigen gemacht, weil er die Frage der Kompetenz aus der Natur der Sache erneut zur Diskussion stellte (222).

Der entscheidende Faktor für die endgültige Formulierung des § 1 Ziff. 2 u. 3 BLG war, wie sich aus dem bereits Gesagten ergibt, die grundsätzliche politische Entscheidung der Bundesregierung für die Erlangung der Souveränität und für den Aufbau deutscher Streitkräfte. Bis zum 5.5.1955, dem Inkrafttreten der GG-Änderung, wurde jedoch die Fertigstellung des BLG vor allem dadurch verzögert, daß die politische Entscheidung mit den Normen des GG nicht in Einklang zu bringen war.

- (222) Schreiben des federführenden Referates (ZB2) an das Referat Staatsschutz (VI A 1) und das Generalreferat für Angelegenheiten der Polizeiverbände (VI B 1) v. 30.7.1954 (BMI)

Als politische Faktoren treten damit ein Umstand, den die Bundesregierung durch ihre Entscheidung gesetzt hat, und die Bindungswirkung grundgesetzlicher Bestimmungen zu Tage. Für den zu beurteilenden Sachverhalt kann deshalb die Entscheidung der Bundesregierung als voluntative und die Bindungswirkung des Grundgesetzes als normative Komponente herausgestellt werden.

Durch die GG Änderung wurde die Diskrepanz zwischen beiden aufgehoben, so daß in dem letzten Teil der Beratungen in den parlamentarischen Gremien als beherrschender Faktor die Richtlinien der Politik zu verzeichnen sind. Dieser Schluß wird bestätigt durch die von der SPD in der Schlußabstimmung ausgesprochene Ablehnung des Gesetzes, zu der der Abg. Schmitt (Vockenhausen) erklärte: (223)

Im Namen der SPD-Bundestagsfraktion habe ich zur Schlußabstimmung über das Bundesleistungsgesetz folgendes zu erklären:

Die SPD-Fraktion anerkennt dankbar die Unterstützung aller Fraktionen des Hohen Hauses bei ihren Bemühungen, in den Ausschlußberatungen den Entwurf des Bundesleistungsgesetzes in eine rechtsstaatlich vertretbare und brauchbare Form zu bringen. Wenn die SPD-Fraktion aber heute das Gesetz in seiner Gesamtheit ablehnt, so hat das folgende Gründe.

Erstens. Inhalt und Begründung des Gesetzes zeigen, daß das Gesetz ein Folgegesetz der von der Mehrheit des Hauses gebilligten Pariser Verträge ist. Wir sehen uns aber nicht in der

3) 158. S. des 2. Bundestags am 5.7.1956
Sten.Prot. S.8729 B

Lage, durch dieses Gesetz der Vertragspolitik und ihren Folgen im innerdeutschen Recht zuzustimmen, weil wir nach wie vor diese Politik ablehnen.

Zweitens. Auswirkungen und Tragweite dieses Gesetzes hängen entscheidend von dem zur Zeit in Beratung stehenden Stationierungsvertrag zwischen den NATO-Mächten und der Bundesrepublik ab.

Die SPD-Fraktion hat bereits am 12. April auf die Versäumnisse der Bundesregierung bei der Aufnahme der Beratungen hingewiesen, die erst im Oktober 1955 begonnen haben. Alles das, was uns bisher über diese Verhandlungen bekanntgeworden ist, deutet darauf hin, daß diese Verhandlungen sowohl in der Frage der deutschen Gleichberechtigung als auch in der Frage deutscher Leistungen neue weitgehende Zugeständnisse der Bundesregierung bringen, die selbstverständlich dann zu Leistungen führen können, deren Inhalt und Umfang nicht übersehbar sind, die aber durch das Bundesleistungsgesetz in Anspruch genommen werden können.

B. Die Anwendung des Gesetzes in den Fällen überregionalen Notstandes.

Bei der Auseinandersetzung über diese Frage sind zwei Phasen zu unterscheiden, nämlich die Behandlung bis zum Kabinettsbeschluß und die Behandlung in den parlamentarischen Gremien.

1. Die Behandlung bis zum Kabinettsbeschluß

a) Die Absichten

Das RLG hat keine Bestimmung enthalten, in der der Gesetzeszweck normiert war. Es konnte deshalb in allen Fällen angewandt werden.

Die veränderten staatsrechtlichen Verhältnisse machten eine ähnliche Regelung für das BLG unmöglich. Der Wunsch der Bundesregierung, für Fälle des überregionalen Notstandes wie z.B. Naturkatastrophen und andere Fälle gemeiner Gefahr, Leistungen in Anspruch nehmen zu können, führte deshalb zur Aufnahme des überregionalen Notstandes in § 1 BLG (224). Bereits im ersten Entwurf vom Juli 1951 war eine entsprechende Bestimmung vorgesehen. Dagegen wandten sich die Länder Bayern (225), Hamburg (226), Rheinland-Pfalz (227) und Schleswig-Holstein (228), weil der Bund nach ihrer Meinung keine Gesetzgebungskompetenz für diese Frage besaß. Alle Länder und die kommunalen Spitzenorganisationen erkannten jedoch an, daß es zweckmäßig sei, den überregionalen Notstand in das BLG einzubeziehen (229).

- 4) Vgl. hierzu auch Paetzold a.a.O. S.8
- 5) Note v. 8.2.1952. Die im folgenden angeführten Stellungnahmen der Länder und der kommunalen Spitzenorganisationen befinden sich zum Teil in einem Band mit dem Titel "Stellungnahmen der Länder und Dachverbände". Einige sind in die allgemeinen Verfahrensakten eingeordnet. (Vgl. Anm.163) (BMI)
- 6) Stlgn. v. 24.1.1952 (BMI)
- 7) Stlgn. v. 23.1.1952 (BMI)
- 8) Stlgn. v. 23.2.1952 (BMI)
- 9) Außer den bereits genannten: Baden am 26.1.52; Hessen 17.3.1952; Nordrhein-Westfalen 29.2.52; Deutscher Städtetag 23.1.1952; Deutscher Landkreistag 24.1.1952; Deutscher Gemeindetag 23.1.1952.

Demgegenüber vertrat der BDI (230) die Meinung, daß polizeirechtliche Bestimmungen, Vereinbarungen der Länder über die Bekämpfung von Notständen und auch die strafrechtliche Sanktion für unterlassene Hilfeleistung bei Unglücksfällen (231) ausreichen, um Notstände zu bekämpfen, zumal da im Roten Kreuz und Technischen Hilfswerk zwei gut ausgerüstete Organisationen für den Katastropheneinsatz zur Verfügung ständen, eine Auffassung, die in der parlamentarischen Auseinandersetzung zu einer gewissen Bedeutung gelangte, weil sie auch von einigen Abgeordneten verschiedener Herkunft geteilt wurde (232).

b) Die Durchsetzung der Absichten

In jedem Referentenentwurf war die Anwendbarkeit des Gesetzes in den Fällen überregionalen Notstandes vorgesehen, weil das BMI auf Grund des Votums der Verfassungsabteilung über eine Kompetenz aus der Natur der Sache (233) den Entschluß gefaßt hatte, seinen Standpunkt gegen die Kompetenzbedenken der Länder durchzusetzen. Dieser Entschluß war zunächst Gegenstand taktischer Erwägungen und geriet nach

(230) Stlgn. v. 4.11.1952

(231) § 330 c STGB

(232) Schmitt (Vockenhausen) SPD, Frau Dr. Kuchtner
CDU, Frau Dr. Ilk FDP.

(233) Schreiben des für die Kompetenzfrage zuständigen Referates IA 2 an das federführende Referat vom 20.3.1952 (BMI); Schreiben des Grundsatzreferates für zivilen Bevölkerungsschutz an das federführende Referat vom 26.3.1952 (BMI)

dem 3. Referentenwechsel vom 11.1.1954 (234) ins Wanken.

Das BMF (235) und das federführende Referat versuchten, eine möglichst schnelle Verabschiedung des Gesetzes zu erreichen und befürchteten eine Verzögerung im Bundestag durch die Beratungen über eine Kompetenz aus der Natur der Sache (236). Da jedoch die Länder die Notwendigkeit der Einbeziehung des überregionalen Notstandes weitgehend anerkannt hatten, glaubte man in den parlamentarischen Gremien nur auf geringe Bedenken zu stoßen und behielt deshalb den bisherigen Entschluß bei. Auf die Äußerung des BDI wurde in diesem Zusammenhang keine Rücksicht genommen.

Der dritte Referent beurteilte die Rechtslage anders als seine Vorgänger. Er hielt die Kompetenzbedenken der Länder für schwerwiegend und legte die Kompetenzfrage der Verfassungsabteilung deshalb erneut zur Prüfung vor (237). Diese stellte fest, daß eine Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache juristisch begründet werden könne. Da die Frage kontrovers sei, müsse die endgültige Ent-

(234) Vgl. Kap. 2 I B 1

(235) Stlgn. v. 12.1.1954

(236) Der Bundestag hatte diese Kompetenz bislang nicht anerkannt. Abg. v. Buchka in der 129. Sitzung des Rechtsausschusses am 20.4.1956 Prot. S.3

(237) Schreiben des federführenden Referates (ZB2) an das Referat Staatsschutz (VI A 1) und das Generalreferat für Angelegenheiten der Polizeiverbände (VI B 1) v. 30.7.1954 (BMI)

scheidung dem Bundestag überlassen bleiben (238). Der Unterabteilungsleiter gab daraufhin Weisung, es bei der bisher vorgesehenen Regelung zu belassen (239). Das Verhalten des Referenten kann nicht als ein Versuch, sich Rückendeckung für die weitere Behandlung zu verschaffen, gewertet werden, weil hierfür das Einholen einer Weisung des Unterabteilungsleiters genügt hätte.

Seinen Zweifeln liegen vielmehr Widersprüche in den Ausführungen der Verfassungsabteilung zu Grunde. Der Referent stellt in seinem Vermerk fest, daß eine Kompetenz aus der Natur der Sache nur in besonders gelagerten Einzelfällen begründet werden könne, in denen eine offensichtliche Lücke der Kompetenzverteilung aus dem Gesamtzusammenhang der Verfassung und aus entsprechenden Vorschriften in ähnlichen Fällen sinnvoll nur durch die Überweisung der Kompetenz an den Bund geregelt werden kann (240). Die Fälle des überregionalen Notstandes sind jedoch so zahlreich und umfassend, daß von besonders gelagerten Einzelfällen nicht mehr gesprochen werden kann.

- (238) Schreiben des für die Kompetenzfrage zuständigen Referates I A 2 an das federführende Referat vom 11.9.1954 (BMI)
- (239) Vermerk vom 23.9.1954 (BMI)
- (240) Schreiben des für die Kompetenzfrage zuständigen Referates I A 2 an die Abteilung ziviler Bevölkerungsschutz vom 2. und 20.3.1952 (BMI)

Der noch zu behandelnde Kompromißvorschlag (241) des BMI in seiner Stellungnahme zu den Empfehlungen des Bundesrates weist darauf hin, daß dieser Widerspruch im Verlauf der Beratungen des Bundesrates erkannt wurde und ausgeräumt werden sollte.

2. Die Weiterbehandlung der Notstandsregelung nach dem Kabinettsbeschluß

a) Die Absichten

Während die Länder zu Beginn der Beratungen das juristische Argument der mangelnden Kompetenz benutzten, aber die Notwendigkeit der Regelung anerkannten, beschränkte sich der Bundesrat nur auf die juristische Argumentation.

In der Sache übereinstimmend - der Rechtsausschuß wich nur in der Formulierung von den anderen Ausschüssen ab - schlugen die Ausschüsse für Innere Angelegenheiten, Recht und Sicherheit, Agrarwesen und Verkehr und Post dem Bundesratsplenum eine Empfehlung vor, nach der die Fälle des überregionalen Notstandes aus dem Gesetz ausgeklammert werden sollten (242).

In der Stellungnahme zu den Empfehlungen des Bundesrates hielt die Bundesregierung grundsätzlich an ihrer Auffassung fest und führte Schritt um Schritt zur Frage der Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache an (243). Durch folgende Ausführungen deutete sie jedoch die Möglichkeit eines Kompromisses an (244).

(241) unter II b

(242) BR Drs. 179/1/55 v. 18.6.1955

(243) BT Drs. II 1804 Anlage 4, Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates III zu Nr. 1, 2b und c...

(244) a.a.O.

Die Bundesregierung muß auch aus praktischen Gründen den größten Wert darauf legen, in den Fällen des Art. 91 Abs. 2 GG Leistungen nach dem Bundesleistungsgesetz zugunsten der von der Bundesregierung eingesetzten Exekutivkräfte anfordern zu können, gleichgültig ob es sich dabei um Exekutivkräfte eines Landes oder um solche des Bundes handelt. Abgesehen von Art. 91 Abs 2 GG muß die Bundesregierung das Recht zur Anforderung von Leistungen zugunsten des Bundesgrenzschutzes unter Umständen auch bei erheblicher Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ordnung im Grenzgebiet in Anspruch nehmen (§ 2 Satz 2 des Bundesgrenzschutzgesetzes vom 16.

März.

1951 - BGBl. I S.201 - i.V. mit Art.73
Nr.5 und 74 Nr. 14 GG).

Die Bundesregierung bezeichnete damit den Bereich, dessen Erfassung durch das BLG sie für unumgänglich hielt, zugleich aber die Möglichkeit, für darüberhinausgehende Fälle von der geplanten Regelung abzugehen (245).

Die grundsätzliche Frage der Kompetenz des Bundes aus der Natur der Sache wird so zwar nicht umgangen, der Anwendungsbereich jedoch genau umrissen und eindeutig präzisiert, auf Fälle in denen das Gesamtinteresse des Bundes deutlicher erkennbar hervortritt und die Gefahr der Ausweitung zum Verteidigungsfall besteht.

Mit dieser Einschränkung, die auch den von der Verfassungsabteilung des BMI ausgesprochenen

(245) Die Auffassung Paetzolds a.a.O. S.15, daß die Bundesregierung unverändert auf ihrem Standpunkt beharrt habe, ist insofern unzutreffend.

theoretischen Voraussetzungen einer Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache entspricht, verbesserte das BMI seine Position trotz des scheinbaren Nachgebens, weil es sich nun darauf berufen konnte, daß in diesen Fällen ohnehin eine Bundeskompetenz bestehe (246).

Die Haltung der CDU-Fraktion zu der Frage der Kompetenz ist nicht eindeutig. Ihr Sprecher, der Abg. v. Buchka, nahm in der ersten Lesung des Gesetzes nicht Stellung. In den Beratungen des Rechtsausschusses (247) entschied sich die Fraktion schließlich für eine Bejahung der Notstandsregelung, wie sie vom BMI in der Stellungnahme zu den Bundesratsvorschlägen abgegeben worden war.

Die SPD-Fraktion lehnte eine Kompetenz aus der Natur der Sache und deshalb auch die geplante Regelung ab (248). Die FDP bejahte eine Kompetenz unter der einschränkenden Voraussetzung hinreichender Präzision der Bestimmungen (249).

— — — — —
(246) § 2 BGSges. und Art. 91 II GG

(247) 119. Sitzung des Rechtsausschusses am 17.3.56
Prot. S.8

(248) 112. Sitzung des 2. Bundestags am 11.11.1955

(249) a.a.O. S. 6056 B

Der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Deutsche Bauernverband wandten sich aus verfassungsrechtlichen Gründen gegen die Aufnahme des überregionalen Notstandes in das Gesetz (250).

b) Die Durchsetzung der Absichten

Der Auseinandersetzung im Bundestag kam bei der Vielfalt der Meinungen eine besondere Bedeutung zu. Die Auseinandersetzung zwischen den Parteien fand vor allem im Rechtsausschuß statt, dem der Innenpolitische Ausschuß die für die Aufnahme des überregionalen Notstandes in das Gesetz entscheidende Kompetenzfrage zur Entscheidung überwiesen hatte.

In der 119. Sitzung vertrat der Vertreter des BMI die Auffassung, daß eine Kompetenz aus der Natur der Sache juristisch begründet werden könne, wenn und soweit dieses rechtspolitisch gewünscht werde. Dieser Beitrag beschreibt den Ausgangspunkt, von dem der Ausschuß ausgehen mußte, um eine sachgerechte Lösung zu finden und die Spannung zwischen Bundesregierung und Bundesrat zu lösen, zeigt jedoch gleichzeitig das Dilemma, in dem sich eine politische Körperschaft befindet, die über einen juristischen Sachverhalt zu entscheiden hat. (251)

(250) Stellungnahme des BDI durch Facheinlage an die Ausschußmitglieder, verteilt am 20.1.56. Abgedruckt in Ausschußdrucksache 23/56 des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht.

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes vom 9.1.1956 Sachakten "BLG" des Bauernverbandes Bd II.

(251) Vgl. hierzu Erich Küchenhoff: Ausführliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Arch. f. ö.R. Bd. 82 S.474 f.

Die Spannungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat wurden weitgehend durch die verschiedene Arbeitsweise bestimmt.

Die Wirkungsweise des Bundesrates wird insbesondere durch die Besetzung seiner Ausschüsse und die Kürze der ihm zur Verfügung stehenden Zeit bestimmt. Die Ausschüsse arbeiten zwar unter der Leitung eines Ministers, der vom Bundesrat zum Vorsitzenden gewählt wird. Im übrigen werden die Länder in der Regel durch Beamte des höheren Dienstes aus den Länderverwaltungen vertreten. Deren Ausbildung und bisherige Arbeitsweise schärfen den Blick für juristische Zweifelsfragen und führen dazu, daß Probleme mit juristischen und politischen Aspekten besonders unter ersteren betrachtet und gelöst werden. Im Innenpolitischen Ausschuß und im Rechtsausschuß ist insofern eine gewisse Einseitigkeit der Betrachtungsweise zu beobachten. Die dahingehende Tendenz wird verstärkt durch die Kürze der für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit. Eine ausführliche Diskussion politischer Probleme ist in dem Zeitraum von 3 Wochen nicht möglich, wenn man berücksichtigt, daß ein erheblicher Teil dieser Frist für die Abstimmung der einzelnen Ressorts in den Ländern benötigt und zudem der Kontakt durch die geographische Entfernung erschwert wird.

Zum einen ergibt sich aus der Verengung der Argumentation auf den juristischen Aspekt eine größere Festigkeit der Haltung weil - möglicherweise von parteipolitischen Gesichtspunkten bestimmte - Zweckmäßigkeitserwägungen schwerer zu einheitlichen Ergebnissen in einem Gremium gleichberechtigter Länder führen, als verfassungsrechtliche Ausführungen bei einer im wesentlichen gleichen Interessenlage. Zum anderen ergibt sich daraus eine gewisse Wehrlosigkeit gegenüber den politischen Gründen, die von der Bundesregierung für die Einbeziehung des Notstandes angeführt werden.

Das Argument politischer Notwendigkeit, das die Bundesregierung für die Regelung des überregionalen Notstandes in Anspruch nimmt, steht in der Auseinandersetzung dem juristischen Argument der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit gegenüber. Das politische Argument ist an der Realität und am erstrebten Zweck, das juristische an der Norm orientiert. Daraus ergibt sich eine Inkongruenz der Bezugspunkte. Über die Richtigkeit einer juristischen Argumentation kann nur das Bundesverfassungsgericht verbindlich entscheiden. Wenn sich daher ein juristisches Argument durchsetzt oder unterliegt, so besagt diese Tatsache nichts über seine Richtigkeit. In der Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Bundesrat besitzt das Argument mangelnder Kompetenz insofern nur scheinbar einen anderen Rang und dient in Wirklichkeit als Argument zur Erhaltung der eigenen Machtposition.

Badurch wird deutlich, daß die Diskussion über den überregionalen Notstand nicht nur die politische Notwendigkeit einer solchen Regelung betrifft, die von den Ländern nicht bezweifelt wird, daß sie auch nicht auf der Ebene verfassungsrechtlicher Zulässigkeit bleibt, sondern auf der Ebene des Verhältnisses von Bund und Ländern in der Bundesrepublik entschieden werden muß. Das bedeutet, daß die Länder versuchen mußten, den Präzedenzfall zu vermeiden. Wenn nämlich dem Bund die von ihm geforderte Kompetenz aus der Natur der Sache von den Ländern zugestanden worden wäre, so wäre damit ein Präzedenzfall geschaffen worden, der es dem Bund ermöglicht hätte, auch in anderen Fällen über die normierten Kompetenzen hinaus in die grundsätzlich gegebene Gesetzgebungshoheit der Länder einzugreifen. Die Länder mußten daher aus dem Gesichtspunkt der Bewahrung ihrer Machtpositionen gegen den Vorschlag der Bundesregierung Stellung nehmen.

In diesem Zusammenhang muß ferner berücksichtigt werden, daß die Länder, denen das Grundgesetz eine starke Stellung gegenüber dem Bund einräumt, sich ständig gegen die deutlich anwachsende Macht des Bundes (252) zur Wehr setzen, um ihre Selbständigkeit nicht einzubüßen. Zur Verteidigung einer bereits bestehenden Machtposition eignet sich die juristische Argumentation besser, als die politische, während sich umgekehrt die Institutionen, die ihre Machtbefugnisse ausweiten, auf politische Argumente und die Notwendigkeit berufen.

Auch die Parteien vertreten eine andere Auffassung als die Bundesregierung.

Es wurde beschrieben, daß die CDU- und die FDP-Fraktion dem Leistungsrecht ein erhebliches Mißtrauen entgegenbrachte, das sich in der Unlust erwies, dieses Gesetz überhaupt zu behandeln und in zahlreichen Äußerungen von Abgeordneten zum Ausdruck kam (253). Da die Anwendung des RLG für Zwecke der Alliierten und der deutschen Streitkräfte, wie bereits dargestellt, erforderlich war und die Fraktionen die damit verbundene politische Richtung gebilligt hatten, mußte sich der Widerstand gegen das BLG umso deutlicher an dem Punkt konzentrieren, an dem er nicht mit den Richtlinien der Politik in Konflikt geraten konnte und darauf bedacht sein, alle weiteren Anwendungsfälle des Gesetzes nach Möglichkeit auszuschließen. Dies umsomehr, weil Fälle des überregionalen Notstandes auch in Friedenszeiten auftreten und dann möglicherweise einen stärkeren Protest der Öffentlichkeit hervorrufen können.

- 52) Diese Tendenz wird bei Konrad Hesse: "Der unitarische Bundesstaat" dargestellt, S.14 ff.
- 53) Abg. Dr. Etzel in der 84. Sitzung des Rechtsausschusses (I WP) am 17.1.1951 S.4 f. Näher hierzu S.103 ff.

Die SPD konnte an diesem Punkt, an dem die CDU-Fraktion nicht durch die Richtlinien der Politik festgelegt war, mit einiger Aussicht auf Erfolg versuchen, ihre Verstellungen durchzusetzen und in der dritten Lesung durch ihren Sprecher verkünden lassen, sie erkenne dankbar die Unterstützung aller Fraktionen des Hauses an, in den Ausschüßberatungen den Entwurf eines BLG in eine brauchbare und rechtsstaatlich vertretbare Form zu bringen (254).

Die gleiche Absicht wie die der Parteien liegt wahrscheinlich auch den Stellungnahmen des BDI und des Bauernverbandes zu Grunde, obwohl auch die Möglichkeit besteht, daß sich hier die Meinungen der Verbandsgeschäftsführer, die Juristen sind, ohne Rückendeckung durch den Verband niedergeschlagen haben.

Bei dieser Sachlage konnte sich die Bundesregierung mit ihrer ursprünglichen Absicht nicht durchsetzen. Während der Beratungen im Rechtsausschuß wurde der ursprüngliche Vorschlag der Bundesregierung nicht mehr diskutiert. Zur Debatte stand nunmehr der in der Stellungnahme zu den Empfehlungen des Bundesrates vorgebrachte Kompromißvorschlag nur die Notstandsfälle des Art. 91 II GG und § 2 BGSGes (255) in § 1 Ziff. 1 BLG einzubeziehen, weil sie die Vorstufe des Verteidigungsfalles sind, dessen Proklamation so lange wie möglich verhindert werden sollte.

(254) 158. Sitzung des 2. Bundestags am 5.7.1956
Sten.Prot. S.8729 B

(255) Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die
Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden
v. 16.3.1951 BGBl. I / 201

Der Rechtsausschuß beschloß, insoweit eine Kompetenz aus der Natur der Sache anzuerkennen, weil der Bund hier bereits für die Verwaltung zuständig war. (256)

In der 69. Sitzung des Innenpolitischen Ausschusses wurde die Frage der Notwendigkeit der von der Bundesregierung beabsichtigten Regelung eingehend diskutiert.

Zunächst zweifelte die SPD an der Notwendigkeit, die in § 2 BSGes. aufgeführten Fälle in das BLG einzubeziehen. Diese Bedenken wurden mit dem Hinweis auf die Funktion des BGS zerstreut, einen Konfliktfall solange wie möglich zu vermeiden. Danach wurde der Kompromißvorschlag der Bundesregierung angenommen (257)

In der Rechtsausschußsitzung des Bundesrates am 12.7.1956 beantragte das Land Hessen, dem Bundesratsplenum zu empfehlen, den Vermittlungsausschuß anzurufen, weil dem Bund für § 1 I die Gesetzgebungskompetenz fehle. Dieser Antrag wurde gegen die Stimmen Bayerns, Hessens, Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens abgelehnt. Daraufhin brachte das Land Bayern im Plenum einen entsprechenden Antrag ein (258). Auch dieser Antrag wurde abgelehnt, so daß wegen § 1 der Vermittlungsausschuß nicht angerufen wurde.

256) 128. Sitzung des Rechtsausschusses am 16.4.1956 S.3, Beschluß in Ausschuß Drs. 74 des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung II WP S.2. Zu der juristischen Konstruktion dieser Auffassung des Rechtsausschusses Paetzold: Die Funktion des BLG in der Rechtsordnung S.12 ff. Vgl. ferner Anm.40

257) 69. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung am 21.3.1956

258) BR Drs. 285/2/56 Ziff.1

Auch eine juristisch hinreichende Präzisierung konnte einen erheblichen Teil der Länder nicht zur Annahme einer Kompetenz aus der Natur der Sache bestimmen. Da im Bundestag über diese Frage zwischen den Fraktionen Einmütigkeit erzielt worden war, ist das Abstimmungsverhalten im Bundesrat nicht auf parteitaktische Gesichtspunkte zurückzuführen. Die Auseinandersetzung über den überregionalen Notstand zeigt den Einfluß normativer Faktoren auf die Entstehung des Gesetzes. Es wurde hier deutlich, daß diese normativen Faktoren keine Einheit darstellen, die als selbständiges Element das Verfahren beeinflussen, sondern, daß sie von erstrebten oder zu behauptenden Machtpositionen beeinflusst werden und durch rechtspolitische Entscheidungen über den Einfluß auf das behandelte Gesetz hinaus auf eben diesem Wege in die Zukunft wirken.

II. Leistungspflicht

Um die für die Formulierung der Leistungen und ihrer Beschränkungen maßgebenden Faktoren zu beurteilen, muß dieser Komplex in mehrere Teile zerlegt werden.

A. Sachleistungen

1. Das Subsidiaritätsprinzip

Im § 3 Abs. 1 und 2 ist die Subsidiarität der Anforderung für den Geltungsbereich des BLG festgelegt. Danach können Leistungen nur dann und insoweit in Anspruch genommen werden, als eine anderweitige Beschaffung nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln möglich ist. Das Subsidiaritätsprinzip besagt zudem, daß

Leistungen nach dem BLG nur dann beansprucht werden dürfen, wenn sie nicht auf Grund anderer gesetzlicher Vorschriften angefordert werden können. Die Subsidiarität der Anforderung gegenüber einer vertraglichen Einigung über die Lieferung ist bereits im ersten Entwurf vom Juli 1951 enthalten. Ihre Aufnahme in das Gesetz war während der Beratungen im BMI zu keinem Zeitpunkt zweifelhaft; in der ersten Lesung des Bundestagsplenums wurde sie von Staatssekretär Ritter v. Lex als besondere und von allen Fraktionssprechern begrüßte, rechtsstaatliche Neuerung hervorgehoben. (259)

Der Sprecher der SPD vertrat allerdings die Auffassung, daß dieses Prinzip durch die sofortige Vollziehbarkeit der Leistungsanforderungen weitgehend außer Kraft gesetzt sei (260).

Interessenverbände und Bundesrat nahmen zwar nicht ausdrücklich für das Prinzip Stellung. Aus ihrem Verhalten ist jedoch zu schließen, daß sie es ebenfalls billigten (261).

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung ist - soweit hier von Bedeutung - dadurch gekennzeichnet, daß hoheitliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. Mit dieser Politik wäre ein BLG, das die Subsidiarität der Anforderung gegenüber vertraglicher Beschaffung nicht enthält, unvereinbar, weil auch in den Anwendungsfällen des Gesetzes nicht ausgeschlossen

(259) 112. Sitzung des 2. Bundestags am 11.11.1955
Sten.Prot. S.6051 A, 6052 A, 6054 A, 6056 A

(260) a.a.O. S. 6054 A

(261) BDI Stlgn. v. 4.11.1952; Bauernverband
Ausk. Herr Henjes

werden kann, daß Güter ohne hoheitliche Zwangsmittel erworben werden können. Die sonst bei den Beratungen des BLG nicht feststellbare Einmütigkeit aller Beteiligten beruht auf der Tatsache, daß die verfolgte Wirtschaftspolitik in diesem Bereich von allen politischen relevanten Kräften in der Bundesrepublik grundsätzlich bejaht wird.

Auch hier wurde also eine politische Grundsatzentscheidung im Rahmen der Richtlinien der Politik von Bedeutung.

Die Subsidiarität des BLG gegenüber anderen Gesetzen, geht auf einen Vorschlag des BMW zurück (262) und wurde im Referentenentwurf vom 21.6.1952 zum erstenmal fixiert (263).

Das BLG mußte, um seinen Zweck erfüllen zu können, ein schnelles Anforderungsverfahren ermöglichen. Daraus ergab sich die Gefahr, daß in der Praxis statt anderer Gesetze mit komplizierten Enteignungsverfahren (264) zunächst das BLG angewendet wird, um die Leistung schnell zu erhalten und dem Betroffenen die in den anderen Gesetzen zuerkannten besseren Verfahrenspositionen und Rechtsmittel abzuschneiden. Durch die Anwendung des BLG würde in diesen Fällen ein fait accompli geschaffen, das die Position des Leistungspflichtigen verschlechtert, wie dies mit dem RLG häufig geschehen war. Damit wäre aber auch die Mög-

- (262) Schreiben des BMW an das BMI v. 14.1.1952 (BMI)
- (263) § 24 II des Referentenentwurfs vom 21.6.1952 (BMI)
- (264) z.B. Landbeschaffungsgesetz, Energienotstandsgesetz, Flüchtlingsnotleistungsgesetz und Wirtschaftssicherstellungsgesetz

lichkeit geschaffen, in einem starken Maße in die Privatwirtschaft einzugreifen und wirtschaftslenkende Maßnahmen auf Umwegen durchzuführen. Das BMW betonte in den meisten seiner Stellungnahmen, daß das BLG keinesfalls irgendwelche wirtschaftslenkenden Maßnahmen enthalten dürfe. Mit dieser Ansicht stimmten die anderen Ressorts grundsätzlich überein.

Deshalb mußte die Subsidiarität gegenüber anderen gesetzlichen Bestimmungen im BLG verankert werden, aus der sich jedoch Abgrenzungsschwierigkeiten besonders in der Frage der Verpflichtung zu Werkleistungen ergaben. Die politischen Probleme dieser Frage werden bei der Frage der Werkleistungen unter 3 untersucht.

2. Sachleistungen

Die Auseinandersetzung über die Form der Normierung von anforderbaren Sachleistungen, bewegt sich - wenn auch teilweise mit juristischen Argumenten - im Bereich politischer Zweckmäßigkeitserwägungen, weil die Rechtsordnung der Bundesrepublik sowohl die Erfassung der Leistungen in enumerativen Katalogen als auch in Generalklauseln zuläßt.

Für das federführende Referat war freilich zu Beginn der Beratungen die Zulässigkeit von Generalklauseln fraglich, weil der Bayrische Verfassungsgerichtshof (265) die Generalklauseln der §§ 3a und 3b RLG für verfassungswidrig und deshalb nichtig erklärt hatte. Ein Beamter des Bundesratssekretariats, der mit diesen Fragen besonders vertraut war, und die Verfassungsabteilung des BMI

(265) Entscheidung vom 27.11.1948 Bayr. Ges. u.
VOBl 1949/39

stellten fest, daß auch Generalklauseln mit dem Grundgesetz vereinbar seien (266). Allerdings mußten sie genügend konkretisiert und meßbar sein und außerdem in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck des Gesetzes stehen.

Auf Grund dieser Prinzipien formulierte das federführende Referat Generalklauseln für die anforderbaren Leistungen. Das Referat IA vertrat demgegenüber allerdings erfolglos die Auffassung, daß ungeachtet der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Generalklauseln eine enumerative Aufzählung der Leistungen versucht werden müßte (267). Die Erfolglosigkeit seiner Bemühungen beruhte auf der wegen des Prinzips der Federführung maßgebenden Meinung des Referenten ZB 2, daß die nach dem Gesetz in Anspruch zu nehmenden Sachleistungen zu umfangreich seien, um enumerativ im Gesetz aufgezählt zu werden (268).

Auf Weisung des Staatssekretärs (269) war zu den Beratungen der Verfasser des RLG, E. Pabst, als Gutachter beigezogen worden. Nach seiner Auffassung waren die aufgestellten Generalklauseln zu sehr spezifiziert. Er trat deshalb für eine Umarbeitung des Gesetzes ein, in der

-
- (266) Gutachtl. Stlgn. des MR von der Heydte vom 17.10.1951 (BMI) Prot. d. Ressortbesprechung vom 21.4.1953 S.4 (BMI)
 - (267) Schreiben des Grundsatzreferates der Verfassungsabteilung (IA1) an das federführende Referat (ZB2) v. 30.11.1951 (BMI)
 - (268) Vermerk des Referenten vom 18.12.1951 (BMI)
 - (269) Vermerk vom 16.11.1951 (BMI)

die vorhandenen Generalklauseln durch umfangreichere ersetzt werden sollten (270). In diesem Punkte folgte das BMI seinen Anregungen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht.

Die einzelne Ausgestaltung der Generalklauseln war im November 1953 abgeschlossen und wurde mit folgender Begründung im Regierungsentwurf vorgesehen (271).

Das Gesetz soll es jedoch außerdem den Behörden ermöglichen, die jeweils wirksamsten Mittel zur Abwehr einer gemeinsamen Gefahr oder zur Beseitigung der Folgen von Katastrophen zu ergreifen (§ 1 Nr.1). Es ist daher vorbeugend eine rechtliche Grundlage zur Bewältigung gefahrbringender, jedoch einstweilen unbekannter und auch hinsichtlich des Zeitpunktes ihres Eintritts völlig ungewisser Ereignisse zu schaffen. Der Versuch, alle dabei irgendwie denkbaren Fälle tatbestandsmäßig im Gesetz abzugrenzen, würde jeder Lebenserfahrung widersprechen. Auf eine generelle Ermächtigung der Vollzugsbehörde, notwendige Eingriffe in die Privatrechtssphäre des einzelnen zur Bekämpfung eines öffentlichen Notstands vorzunehmen, kann daher nicht verzichtet werden. Es muß insoweit von einer kasuistischen Normierung der Tatbestände abgesehen und auf Generalklauseln (§ 2) zurückgegriffen werden. Diese sind um so mehr mit rechtsstaatlichen Forderungen zu vereinbaren, als § 5 Abs. 1 vorsieht, daß die Zuständigkeit der Vollzugsbehörde hinsichtlich des Gegenstandes der Leistung, den anzufordern sie berechtigt ist, in einer RVO näher bestimmt werden kann.

270) Gutachten des Reichsrichters a.D. Dr. E. Pabst vom 17.10.1952 (BMI)

271) BT Drs. II 1804 Begründung II zu § 2 S.20

Die Diskussion darüber begann erst in den Sitzungen des Innenpolitischen Ausschusses des Bundestags wieder. Es ist bemerkenswert, daß kein Interessenverband die Enumeration für das BLG forderte. Bei dem Bundesverband der Deutschen Industrie und dem Deutschen Bauernverband war für diese Haltung die Einsicht der Verbandsleitung maßgebend, daß aus praktischen Gründen ein Katalog aller anforderbaren Leistungen nicht aufgestellt werden könne (272).

Die kommunalen Spitzenverbände befürworteten die Generalklauseln, weil sie der Verwaltung eine bessere Arbeitsgrundlage verschaffen (273).

Der Bundesrat erwähnt diese Frage in seiner Stellungnahme nicht. Der Grund dieser Haltung dürfte in der Arbeitsweise und den Interessen des Bundesrates zu suchen sein. Die Länder werden durch die Art und Weise, in der die Leistungen normiert werden, nicht betroffen. Ein juristisches Interesse war gleichfalls nicht gegeben, weil die Normierung in Generalklauseln und die enumerative Aufzählung der Leistungen verfassungsrechtlich zulässig sind. Eine Stellungnahme zu Zweckmäßigkeitserwägungen lag hier nicht in der Absicht des Bundesrates. Die Vertrautheit der Beamten mit Generalklauseln mag dazu beigetragen haben, daß das im Bundestag deutlich werdende Mißtrauen gegen Generalklauseln hier nicht zu beobachten ist.

-
- (272) Auskunft Dr. Eberstein v. 28.9.1960 für den BdI, Herr Henjes v. 18.2.1960 für den Bauernverband.
- (273) Stlgn. d. Deutschen Landkreistages v. 24.1.1952 (BMI)
 Stlgn. d. Deutschen Städtetages v. 9.4.1952 (BMI)

Im Bundestag trat die SPD entschieden für eine Regelung durch Enumeration aller anforderbaren Leistungen ein. In der ersten Lesung des Gesetzes stellte der Sprecher der SPD-Fraktion, der Abg. Wittrock fest, daß eine Erfassung durch Generalklauseln rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genüge (274).

Der Rechtsausschuß befaßte sich mit dieser Frage in zwei Sitzungen (275), nahm jedoch nicht endgültig Stellung (276). Die rechtliche Zulässigkeit der Generalklauseln wurde übereinstimmend bejaht. Aus allen Fraktionen wurde dennoch der Wunsch nach enumerativer Aufzählung vorgebracht; ein Wunsch, der auch in dem Plan zum Ausdruck kam, einen Absatz mit einer beispielhaften Aufzählung der Leistungen einzufügen. Im Rechtsausschuß wurde für die Generalklauseln das Argument vorgebracht, daß man zwar auf eine scharfe rechtsstaatliche Kontrolle der Exekutive achten, andererseits aber auch davon ausgehen müsse, daß das Gesetz von rechtlich denkenden Beamten angewandt wird, so daß mit einem übergroßen Mißtrauen mehr Schaden als Nutzen angerichtet werde (277).

-
- 274) 112. Sitzung des 2. Bundestags am 11.11.1955
Sten.Prot., S.6054 A
- 275) In der 119. Sitzung am 17.3.1956 und in der
128. Sitzung am 16.4.1956
- 276) Ausschußdrucksache 74 des Ausschusses für
Angelegenheiten der Inneren Verwaltung zu
§ 2 S.3
- 277) 128. Sitzung des Rechtsausschusses am 16.4.1956
S.12

Der Wirtschaftsausschuß, der sich, obwohl ihn das Plenum nicht als mitberatender Ausschuß eingesetzt hatte, mit dem Gesetz in einer Sitzung befaßte (278), lehnte die Generalklauseln ab, soweit die gewerbliche Wirtschaft davon betroffen ist, gab jedoch keine weitere Begründung hierfür.

Im innenpolitischen Ausschuß wurde die Debatte über diesen Punkt mit großer Schärfe im wesentlichen zwischen dem Vertreter des BMI und dem Berichterstatter ausgefochten.

Die SPD-Mitglieder beantragten die Aufnahme eines Kataloges aller zulässigen Leistungen in das Gesetz. Die Mitglieder der anderen Fraktionen hielten einen solchen Katalog zwar nicht für unbedingt erforderlich, aber für wünschenswert. Demgegenüber führten die Vertreter des BMI und BNVtg. immer wieder aus, daß eine enumerative Erfassung der Leistungen nicht möglich sei. Wenn man einen solchen Katalog aufstellen könnte, so gelte dieser nur für den Augenblick. Für jedes künftig neu aufgetauchte Bedürfnis sei dann eine Gesetzesänderung erforderlich. Hinsichtlich des Bedarfs der Stationierungsstreitkräfte sei die Bundesrepublik zudem durch Art. 37 und 48 II des Truppenvertrages völkerrechtlich zu einer unbeschränkten Regelung verpflichtet. Ein Katalog könne sich deshalb nur auf den Bedarf der deutschen Truppen beziehen. Die Trennung zwischen Stationierungsbedarf und deutschem Truppenbedarf sei aber unzweckmäßig. Besonders das letzte Argument überzeugte die Mitglieder der Regierungspartei und einen Teil

(278) 102. Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses am 7.3.1956

der SPD-Mitglieder von der Notwendigkeit der vorgeschlagenen Regelung (279). Ein anderer Teil der SPD-Mitglieder und der Berichterstatter Abg. Schmitt (Vockenhausen) beharrte auf seiner Meinung.

Die Beschlußfassung des Ausschusses wurde fünfmal vertagt, bis nach einer erneuten Debatte des SPD-Fraktionsarbeiterkreises der Berichterstatter den Vorschlag machte, die Generalklauseln im Gesetz zu belassen, den Katalog jedoch in eine im Gesetz verankerte Rechtsverordnung aufzunehmen (280). Auf diese Weise sei sowohl den Bedürfnissen der Praxis Rechnung getragen, da sich eine solche Verordnung der jeweiligen Lage gut anpassen lasse, als auch die rechtsstaatliche Forderung nach Konkretisierung erfüllt. Die Befürchtung der SPD vor einem zu weitgehenden Ermessensspielraum der Behörden und die Bedenken der Regierung wegen der häufigen Notwendigkeit zu Änderungen des Gesetzes wurden dadurch zerstreut. Diesem Vorschlag stimmten alle beteiligten Parteien zu.

Bei Beginn der Beratungen standen sich die Auffassungen der Oppositionspartei und der Bundesregierung unversöhnlich gegenüber, während die Regierungspartei, wie sich aus manchen Äußerungen ihrer Ausschußmitglieder ergibt, zwar gefühlsmäßig den Argumenten der SPD näherstanden, aber doch die Regierung nicht desavouieren konnten. Es hätte daher nahegelegen, durch eine Kampfabstimmung der einen Seite zum Siege zu verhelfen. Daß dieses nicht geschah, sondern so lange diskutiert wurde,

-
- 279) 64. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung am 22.2.1956
- 280) 82. Sitzung des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung am 1.6.1956

bis ein Kompromiß erzielt worden war, ist nur aus der Absicht erklärlich, so weitgehend wie möglich im Ausschuß zur Übereinstimmung zu gelangen. Der Abgeordnete Maier, der Vorsitzende dieses Ausschusses, wies in einem Gespräch darauf hin, daß sich gerade im Falle des Bundesleistungsgesetzes sein Grundsatz, die Kampf- abstimmung zu vermeiden, bewährt habe. Daß sich dieses Prinzip durchsetzen konnte, führte er darauf zurück, daß sich die Ausschußmitglieder teilweise seit langem kannten und ihre Auffassungen schätzten und daß die neuen Ausschußmitglieder in diese Atmosphäre der Ausschußberatungen hineinwuchsen. (281) Die persönliche Amtsführung des Vorsitzenden hat nach Auffassung des Verfassers viel zu dieser Atmosphäre im Innenpolitischen Ausschuß beigetragen.

3. Werkleistungen

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Werkleistungen nach dem BLG wurde in keinem Stadium des Verfahrens von den am Verfahren Beteiligten bezweifelt (282). Über die Zweckmäßigkeit der vom federführenden Referat verfolgten Absichten wurde allerdings in allen Stadien der Gesetz- entstehung teilweise heftig gerungen.

(281) Der Verfasser hatte Gelegenheit, sich bei den außerordentlich komplizierten Beratungen über die Saareingliederungsgesetze selbst davon zu überzeugen, in welchem Maße die Schärfe der sachlichen Auseinandersetzung durch die persönliche Verständigungsbereitschaft überlagert wurde.

(282) Das in Anm. 184 zit. Urteil des Bayr. Verfassungsgerichts begründet die Nichtigkeit des § 3b nicht mit der Unzulässigkeit von Werkleistungen.

Der Regierungsentwurf enthielt Anforderungen an landwirtschaftliche und ernährungswirtschaftliche Betriebe, Verkehrsunternehmen, Gaststätten und Werkstätten. Außerdem konnte gefordert werden, daß ein Verkehrsunternehmen seine Anlagen ändert (283) oder erweitert (§§ 12-14 des Regierungsentwurfs). Um die Anforderungen an landwirtschaftliche Betriebe und Betriebe der Ernährungsindustrie (284) entstand eine besonders heftige Kontroverse. Das BMW forderte in seiner ersten Stellungnahme vom 20.12.1951, daß das BLG keine wirtschaftslenkenden Maßnahmen enthalten dürfe. Diese Forderung beruht auf den in der nationalsozialistischen Zeit gemachten Erfahrungen und den wirtschaftspolitischen Richtlinien. Die ähnliche Bestimmung im Reichsleistungsgesetz (§ 3b) hatte der Regierung dazu gedient, die staatliche Zwangswirtschaft mit Anbaupflichten auch auf Fälle auszudehnen, in denen andere gesetzliche Grundlagen die Wirtschaftslenkung versagten.

Zu der von der Bundesregierung verfolgten freien Marktwirtschaft gehört die Förderung der Privatinitiative und der weitgehende Verzicht auf Wirtschaftslenkung.

Das BMW stieß mit seiner Forderung auf keinen Widerstand bei den anderen Ministerien, weil die Richtlinien der Wirtschaftspolitik alle Ressorts binden und die Lenkung der Wirtschaft in Notstandsfällen dem WSG vorbehalten bleiben sollte. Trotz dieser grundsätzlichen Übereinstimmung der Ressorts

283) BT Drs. I 1804 Entwurf eines Bundesleistungsgesetzes S.6

284) § 12 Ziff. 1 u. 2 des Regierungsentwurfs a.a.O.

konnte im konkreten Fall nur unter großen Schwierigkeiten eine Einigung erzielt werden, weil die Dienststelle Blank und das BMI aus sachlichen Gründen auf die Möglichkeit zur Anforderung landwirtschaftlicher und ernährungswirtschaftlicher Betriebe nicht verzichten wollten.

Von der Dienststelle Blank wurde als Beispiel für notwendige Maßnahmen, die nur auf diesem Wege erreicht werden könnten, die Anlage eines Knüppeldammes genannt. In diesem Falle müßte ein Betrieb dazu gezwungen werden können, nicht nur bereits geschlagenes Holz zur Verfügung zu stellen, sondern auch Stämme dafür zu schlagen. Im Wege der Sachleistungsanforderung könne dieses Ziel jedoch nicht erreicht werden, weil die ungeschlagenen Bäume keine bewegliche Sache seien und deshalb nach dem BLG nicht in Anspruch genommen werden könnten.

Derartige Anforderungen kann jedoch das Gesetz nur generell oder überhaupt nicht vorsehen. Wenn sie generell geregelt sind, besteht die Gefahr, daß eine Vielzahl von Betrieben auf diese Weise in Anspruch genommen werden und damit der Effekt einer Wirtschaftslenkung erzielt wird, obwohl diese vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt war. Die Auseinandersetzung geht also hier um ein gesetzestechnisches Problem, dessen befriedigende Lösung nach Auffassung des Verfassers durch den Bundesratsvorschlag einer redaktionellen Verbesserung jener Bestimmung hätte erreicht werden können (285).

(285) BT Drs. II 1804 S.47 Nr.8

Der Grund, aus dem das BMW schließlich seine Bedenken zurückstellte und in die Aufnahme der umstrittenen Bestimmung willigte, ist aus dem Material nicht zu ersehen. Vermutlich hat das BMW sich den von den anderen Ministerien vorgebrachten sachlichen Gründen nicht verschließen können.

Die Vorschrift sollte aus systematischen Gründen nicht in das geplante Wirtschaftssicherstellungsgesetz übernommen werden, weil jenes Gesetz nur allgemeine Lenkungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen enthalten sollte, so daß das BMW angesichts der Haltung der anderen Ministerien darauf verzichtete, diesen Punkt im Kabinett zur Sprache zu bringen.

Die Länder Hamburg (286) und Rheinland-Pfalz (287), undeutlicher der deutsche Städtetag (288), brachten wegen der Möglichkeit zur Wirtschaftslenkung ebenfalls Einwände vor. Demgegenüber forderte Bayern (289) die Einbeziehung der gewerblichen Wirtschaft in die nur für die Forst- und Landwirtschaft gedachte Regelung.

Im Bundestagsplenum wandte sich wiederum der Sprecher der SPD gegen die geplante Regelung, weil sie die Möglichkeit der Anbauregelung eröffne.

Im Rechtsausschuß wurde die Frage nicht erörtert. Im Innenpolitischen Ausschuß war sie Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, in die auch Vertreter des BMVtg. eingriffen. Die Regierungsvertreter versuchten die Bedenken des Ausschusses zu

86) Stellungnahme v. 22.2.1952 (BMI)

87) Stellungnahme v. 9.4.1952 (BMI)

88) Stellungnahme v. 23.1.1952 (BMI)

89) Stellungnahme v. 14.9.1952 (BMI)

beschwichtigen. Sie stellten fest, daß die Bestimmung gegenüber anderen gesetzlichen Ermächtigungen subsidiär sei und keine wirtschaftslenkenden Maßnahmen beabsichtigt seien. Dennoch wurde § 12 Ziff. 1 und 2 des Regierungsentwurfs vom Ausschuß gestrichen, weil wirtschaftslenkende Maßnahmen dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz vorbehalten bleiben sollten (290). Protokolle des Innenpolitischen Ausschusses geben in diesem Punkt keine Abstimmung sondern nur den Beschluß an (291). Daraus und aus den Äußerungen der CDU-Mitglieder in der Sachdebatte ergibt sich, daß zwischen den Fraktionen in diesem Punkt Einmütigkeit herrschte. Der Grund, aus dem die Regierungspartei die Regierung in diesem Punkt trotz des Drängens der Ministerialbürokratie desavouiert hat, ist möglicherweise der hohe Anteil von Bauern und Bürgermeistern dörflicher Gemeinden unter den CDU-Mitgliedern des Innenpolitischen Ausschusses (292). Diese Abgeordneten standen aus psychologisch ohne Schwierigkeit zu erklärenden Gründen jener Bestimmung skeptisch gegenüber. Auch der Bauernverband hatte in seiner den Abgeordneten zugeleiteten Stellungnahme die Streichung des § 12 Ziff. 1 gefordert. Wenn auch

(290) BT Drs. I zu Drs. 2492 Bericht des Abgeordneten Schmitt (Vockenhausen) § 12

(291) 82. Sitzung des Innenpolitischen Ausschusses am 1.6.1956, Sten.Prot. S.31

(292) Von 12 CDU-Mitgliedern im Innenpolitischen Ausschuß waren 5 Bauern und Bürgermeister ländlicher Gemeinden (festgestellt anhand der biographischen Daten im Handbuch des II. deutschen Bundestags)

die betreffenden Ausschußmitglieder, soweit feststellbar, nicht als Vertreter des Bauernverbandes angesehen werden können (293), so ist es doch natürlich, daß sie die Stellungnahme dieses Verbandes besonders aufmerksam betrachten.

An der Auseinandersetzung über § 12 Ziff. 1 und 2 zeigt sich, daß der Agrarausschuß des Bundesrates den sachlichen Argumenten der Bundesregierung zu folgen bereit war.

Ferner zeigt die Beratung, daß die Opposition in manchen Fällen in der Lage ist, sich gegenüber der Regierung durchzusetzen, ohne daß dafür die völlige Übereinstimmung mit der Regierungspartei erforderlich wäre.

Zwar könnte es, vordergründig betrachtet, scheinen als ob hier die Durchsetzung auf dem Willen des Bauernverbandes beruht. Für eine solche Annahme ergibt sich jedoch aus dem Verlauf der Beratungen kein Anhaltspunkt, ein Beweis dafür, daß der Einfluß von Interessenverbänden nicht isoliert durch die Gegenüberstellung des Entwurfs, der Stellungnahme und des Gesetzestextes nachgewiesen werden kann. Den übrigen Bestimmungen über Werkleistungen liegen teils entsprechende Vorschriften des RLG (294), teils die Verpflichtungen des Truppenvertrages (295) zu Grunde. Der Innenpolitische Ausschuß akzeptierte die vorgesehenen Regelungen.

(293) Auskunft des Leiters der Rechtsabteilung im Deutschen Bauernverband, Herrn Henjes, im Februar 1960

(294) §§ 6, 16 RLG

(295) Art. 37 und 40-42

4. Leistungsvorbereitungen

Die Anwendung des Gesetzes in den Fällen des § 1 Ziff. 2 fällt in der Regel mit der allgemeinen Mobilmachung zusammen. Das BLG muß daher eine Bestimmung enthalten, die es ermöglicht, Leistungen in den Mobilmachungsplan einzubeziehen. Diesen Zweck soll § 18 des Gesetzes erfüllen, der den Leistungspflichtigen zu Auskünften, zur Herausgabe von Unterlagen, zur Vorführung von Sachen und anderen zur Vorbereitung der Leistung notwendigen Duldungen und Unterlassungen verpflichtet.

Das RLG enthielt eine entsprechende Vorschrift (§ 3). Das federführende Referat hatte diese der veränderten rechtlichen Lage angepaßt und in den Regierungsentwurf aufgenommen.

Im Verlauf der Beratungen entstand ein Kompetenzkonflikt, weil das BMVerk zur weiteren Klärung der Frage, ob Duldungs- und Unterlassungspflichten zur Leistungsvorbereitung genügen, eine Ressortbesprechung anberaumte (296). Das federführende Referat des BMI verweigerte die Teilnahme mit der Begründung, daß das BMVerk in keiner Weise federführend sei und deshalb auch über die Notwendigkeit einer Ressortbesprechung keine Entscheidung treffen dürfe (297). Auf diesen Protest hin unterblieb die Besprechung. Der Deutsche Anwaltsverein forderte in seiner Stellungnahme die Aufnahme eines Absatzes der bestimmt, daß eine Anforderung von Leistungsvorbereitungen unwirksam wird, wenn nicht binnen Monatsfrist die Leistung selbst

(296) Schnellbrief des BMVerk an das BMI v. 2.9.1953 (BMI)

(297) Schreiben des federführenden Referates (ZB 2) an das BMVerk v. 4.9.1953 (BMI)

angefordert wird. Bei den Ausschlußberatungen wiesen die Vertreter des BMI und des BMVtg mehrfach darauf hin, daß die Fassung der Regierungsvorlage für eine Mobilmachungsplanung unumgänglich sei und nicht zeitlich eingeschränkt werden dürfe. Dennoch nahm der Innenpolitische Ausschuß die Anregung des Anwaltsvereins auf, verlängerte aber die Frist auf 3 Monate.

Die hierüber zwischen den Vertretern der Bundesregierung und den Ausschußmitgliedern entbrannte Auseinandersetzung läßt vermuten, daß im Ausschuß die Bedeutung des BLG für den Verteidigungsfall und staatlichen Krisen nicht hinreichend erkannt wurde. Die Notwendigkeit, den Verwaltungsbehörden für Krisenzeiten ein wirksames und schlagkräftiges Instrument zu verschaffen, wie es entsprechend der im § 1 aufgezählten Anwendungsfälle geplant war, trat hinter der Absicht zurück, in der gesetzlichen Grundlage für Anforderungen des Stationierungsbedarfs ausländischer Truppen den internationalen Verpflichtungen des Truppenvertrags zu entsprechen. Ein Abgeordneter vertrat in der 57. Sitzung des Innenpolitischen Ausschusses die Auffassung, daß in Friedenszeiten die vorgesehene Regelung der Sachleistungen zu weitgehend sei, in Kriegszeiten aber doch alles anders komme, so daß das Gesetz dann überholt sei. Ein anderer Abgeordneter stellte fest, es komme darauf an, alle Eingriffe in die Privatsphäre auf alle Fälle zu vermeiden.

Allerdings dürfte die Bundesregierung durch ihre Taktik bei der Durchsetzung des Gesetzes gegen das Mißtrauen der Abgeordneten die geschilderte Auffassung der Parlamentarier wesentlich beeinflussen

haben. Sie hatte immer wieder (298) auf die Eilbedürftigkeit des Gesetzes wegen der völkerrechtlichen Verpflichtungen hingewiesen. Dadurch war ein Teilaspekt des Gesetzes, nämlich die Versorgung der Alliierten Streitkräfte und die Abwicklung des RLG und der besatzungsrechtlichen Anforderungen in den Kernpunkt der Auseinandersetzung gerückt worden. Die Regelung dieser Frage konnte durch ein "Friedensgesetz" erfolgen, das dem einzelnen Staatsbürger alle rechtsstaatlichen Garantien gegen Verwaltungswillkür im höchsten Maße gewährt. Damit konnte das Mißtrauen gegen das RLG ungehemmt durch sachliche Notwendigkeit auf die endgültige Gestalt des Gesetzes wirken.

Die Folge dieser politischen Haltung war ein BLG, das den Ansprüchen der Fälle, für die es gedacht ist, nur höchst unvollkommen genügt. Die starke Rechtsposition der Leistungspflichtigen hemmt eine rasche und schlagkräftige Anforderung von Leistungen. Die weitere Folge war, daß bereits bald nach der Verkündigung des Gesetzes die Vorarbeiten für eine Novellierung des Gesetzes begannen, die durch die Novelle zum BLG (299) abgeschlossen wurden. In dieser Novelle, die weit über den ursprünglichen

(298) In Schreiben an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen und die Vorsitzenden der beratenden Ausschüsse. (Briefe des Bundeskanzlers vom 31.1.1956 an die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen (BMI). Briefe des Innenministers an die Vorsitzenden des Rechts-, Verteidigungs- und Landwirtschaftsausschusses vom 8.3.1956 (BMI). Brief des Innenministers vom 14.3.1956 an den Vorsitzenden des Innenpolitischen Ausschusses (BMI).

(299) Novelle vom 27.9.1961 BGBI I 1769

Regierungsentwurf hinausgereift und ein auch für Mobilmachungsfälle anwendbares Gesetz schafft, wird ein Teil der rechtsstaatlichen Garantien des einzelnen, wie sie der Innenpolitische Ausschuß in die Regierungsvorlage eingebaut hat, stark eingeschränkt. Möglicherweise kann die Novellierung des BLG, das abgesehen von seinen Übergangsvorschriften bisher noch nicht angewendet wurde, als Zeichen für eine Änderung der politischen Haltung der parlamentarischen Gremien angesehen werden, weil praktische Erfahrungen mit dem Gesetz als Motiv der Novelle ausscheiden.

• Leistungsbeschränkungen

1. Beschränkungen auf Grund völkerrechtlicher Verträge

Gem. Art. 3 des Truppenvertrages sind die Stationierungsstreitkräfte gehalten, bei ihren Anforderungen der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und dem wesentlichen innerdeutschen und Ausfuhr-Bedarf Rechnung zu tragen. Das federführende Referat nahm entsprechend dem übereinstimmenden Vorschlag des BMJ (300) und BMW (301) in den Referentenentwurf vom 21.6.1952 (§ 2 I) eine gleichlautende begrenzende Vorschrift auf, um die Alliierten nicht auf Grund einer weitergehenden deutschen Regelung zu umfangreicheren Forderungen zu veranlassen. Daraufhin forderte das BMA, die Belange des deutschen Arbeitsmarktes in gleicher Weise in dem Gesetz zu verankern (302). Trotz des Hinweises, daß die vorgenommene Beschränkung nur wegen der völkerrechtlichen Vereinbarungen aufgenommen worden

300) Ressortbesprechung v. 31.3.1952 (BMI) S.3

301) Stellungnahme v. 15.2.1952 (BMI)

302) Stellungnahme v. 21.7.1953 (BMI)

sei und die Belange des Arbeitsmarktes mit von dem Begriff der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft umfaßt würden, beharrte das BMA auch in einer Abteilungsleiterbesprechung (303) auf seiner Forderung (304). Diese Haltung des BMA ist aus einer Überbetonung des Ressortinteresses erklärbar. Da die Alliierten nur an die Verpflichtungen des Truppenvertrages gebunden sind, wäre die Aufnahme des Arbeitsmarktes in § 3 III bedeutungslos geblieben. Auf die Anforderungspraxis für deutsche Leistungsträger kann das BMA auch ohne ausdrückliche Erwähnung des Arbeitsmarktes im Gesetz hinreichenden Einfluß ausüben.

Von vorneherein bestand kaum eine Chance, diese Forderung in den ministeriellen Beratungen durchzusetzen, weil sich alle anderen beteiligten Ressorts gegen die Aufnahme einer derartigen Vorschrift gewandt hatten. Bei den Beratungen des Entwurfes im Kabinett wurde der Antrag des BMA endgültig abgelehnt.

Die im Regierungsentwurf § 3 III enthaltene Formulierung, nach der bei den Anforderungen die Interessen der Allgemeinheit zu berücksichtigen sind, ersetzte der Innenpolitische Ausschuß entsprechend seiner grundsätzlichen Zielsetzung durch die Bestimmung, daß die Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten gerecht gegeneinander abzuwägen sind. Damit sollte der Sinn und Wortlaut des Art.14 III GG besser erfüllt werden (305), als dies nach dem Regierungsent-

(303) Besprechung v. 8.10.1953 (BMI)

(304) Stellungnahme v. 14.11.1953 (BMI)

(305) BT Drs. II zu 2492 zu § 3 I

wurf der Fall gewesen wäre. Eine Beschränkung der Leistung durch die in § 3 aufgenommene Vorschrift "Kulturgut darf nicht gefährdet werden", ist das Ergebnis von Beratungen des federführenden Referates mit dem für Kulturschutz zuständigen Referat des BMI (306).

2. Beschränkungen zu Gunsten der Privatsphäre

Eingriffe und Beschränkungen der Unverletzlichkeit der Wohnung dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen vorgenommen werden (307). Diese grundsätzliche Bestimmung mußte auch im BLG als Beschränkung möglicher Inanspruchnahmen zum Ausdruck kommen. Die entsprechende Bestimmung des Regierungsentwurfes (308) ist bereits im Referentenentwurf vom 29.4.1953 an der gleichen Stelle zu finden; sie wurde in eine Besprechung zwischen Vertretern des BMJ, BMWo und BMI vereinbart (309).

Der Rechtsausschuß des Bundesrates hielt sie für nicht ausreichend. Seine verfassungsrechtlichen Bedenken wurden vom Rechtsausschuß des Bundestages jedoch nicht geteilt, weil die GG-Änderung vom 19.3.1956 (310) die Einschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung (311) für Gesetze,

306) Bezeichnung im Organisationsplan: III 5. Abschließendes Schreiben dieses Referates vom 31.7.1953 (BMI)

307) Art. 13 III GG

308) § 3 IV des Regierungsentwurfs

309) Besprechung v. 6.2.1953 (BMI)

310) BGBl. I / 111

311) Art. 17a II GG

die der Verteidigung dienen, sanktionierte. Für die anderen Anwendungsfälle des BLG sah der Rechtsausschuß die Voraussetzungen der Einschränkung nach Art. 13 III GG als gegeben an. Der Innenpolitische Ausschuß ist dieser Auffassung des Rechtsausschusses nicht gefolgt, sondern hat die Anforderung des unentbehrlichen Wohnungsbedarfs von einer ausreichenden anderweitigen Unterbringung abhängig gemacht.

Wenn auch der Rechtsausschuß seine Stellungnahme in der Form von Empfehlungen an den Innenpolitischen Ausschuß kleidete und keine Beschlüsse faßte, die im Gegensatz zu denen des Innenausschusses stehen könnten, so liegen doch in diesem Punkt Meinungsverschiedenheiten zwischen Rechtsausschuß und Innenpolitischem Ausschuß vor, die allerdings keine weiteren Folgen für die Beratung im Plenum hatten.

3. Beschränkungen infolge wirtschaftlicher Notwendigkeiten

Die Anforderung ganzer Betriebe für Leistungszwecke, wurde in den Ressorts längere Zeit beraten. Das BMW lehnte jede Inanspruchnahme von Betrieben ab, weil die Möglichkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen dem Wirtschaftssicherstellungsgesetz vorbehalten werden müßte (312). Das BMVtg, BMELF und das federführende Referat hielten jedoch das Verbot der Anforderung von Betrieben mit den in den Anwendungsfällen des Gesetzes gegebenen sachlichen Notwendigkeiten nicht für vereinbar (313). Nach

(312) Stellungnahme v. 12.5.1952 (BMI)

(313) Ressortbesprechung v. 19.5.1953
Prot. S.5 (BMI)

längerer Debatte einigte man sich in der Ressortbesprechung vom 9.9.1953 dahingehend, daß Gewinnungs-, Fertigungs- und Handelsbetriebe nicht angefordert werden dürften. Dabei waren sich die Beteiligten darüber im klaren, daß diese Formulierung die Anforderung anderer Betriebe ermöglichte. Dementsprechend wurde § 3 V der Regierungsvorlage gefaßt. Die Debatte über die Inanspruchnahme von Betrieben ist typisch für die Verhandlungsweise der Ressorts bis zum Kabinettsentwurf. Wenn ein Ressort eine Forderung zur Debatte stellte, wurde diese entweder in den jeweils gültigen Entwurf als Abänderungsvorschlag aufgenommen oder in einer Ressortbesprechung diskutiert. Danach trugen die anderen Ressorts ihre Meinung zu dieser Regelung vor. Wenn sich eine Mehrheit gegen den Vorschlag wendete, konnte der Vorschlagende seine Meinung zurückstellen ohne sie ausdrücklich zu ändern. Das BMW brachte jedoch seine Forderung erneut vor, so daß eine weitere Besprechung über diesen Punkt angesetzt wurde, die dann zu dem geschilderten Kompromiß führte.

Der Bundesrat forderte, wie bereits vorher einige Länder, die Ausdehnung dieser Vorschrift auf Dienstleistungsbetriebe. Die Bundesregierung stimmte diesem Vorschlag zunächst zu.

Als die Frage im Innenpolitischen Ausschuß besprochen wurde, wies der Referent darauf hin, daß bei Annahme des Bundesratsvorschlages eine Inanspruchnahme von Hotels, die zu den Dienstleistungsbetrieben gehören, nicht möglich sei. Diese Konsequenz sei in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Bundesratsvorschlag nicht bedacht worden. Sie sei jedoch besonders mißlich, weil die Privatwohnungen dem Zugriff durch die grundgesetzliche Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung entzogen seien und Schulen wegen der Freistellung gem. § 4 nur begrenzt als Ersatz dienen könnten. Die einzige Ausweichmöglichkeit auf Hotels werde durch den

Änderungsvorschlag des Bundesrates verstellt. Der Innenpolitische Ausschuß nahm, durch diese Argumente überzeugt, den Bundesratsvorschlag nicht in das Gesetz auf und folgte damit den sachlichen Argumenten der Ministerialbürokratie, obwohl der Hotel- und Gaststättenverband den Vorschlag des Bundesrates unterstützte, und die Anforderungspraxis, die die Alliierten Streitkräfte gerade gegen Hotels angewandt hatten, Erregung und Aufsehen verursacht hatten.

In dem interfraktionellen Antrag der 2. Lesung (314) wurde der Katalog der nicht anforderbaren Betriebe um Reparatur- und Reinigungsbetriebe erweitert. Häufig werden interfraktionelle Anträge gebraucht, um bestimmte Regelungen im Gesetz ohne die Beteiligung der Ministerialbürokratie durchzusetzen und zu vermeiden, daß diese den Minister zur Intervention veranlaßt (315). Der interfraktionelle Antrag zum BLG diente jedoch nur zur Korrektur von Bestimmungen, die in den Ausschußberatungen infolge der Eilbedürftigkeit des Gesetzes übersehen worden waren. Aus einer Kontroverse in der Frage der Dauer der Übergangsregelung zwischen dem BMF und dem BMI geht hervor, daß der Vertreter des BMI an den Beratungen über den interfraktionellen Antrag teilgenommen hat (316). Die Akten des BMI enthalten Formulierungsvorschläge zum inter-

(314) 158. Sitzung des 2. Bundestags am 5. Juli 1956
Sten.Prot. 8746 B Umdruck 732 Ziff. 1

(315) Auskunft des Abg. Schmitt (Vockenhausen)
am 11.2.1960

(316) Schnellbrief des BMF v. 4.7.1956 (BMI)

fraktionellen Antrag. Schwerwiegende, der Konzeption des BMI widersprechende Änderungen wurden nicht vorgenommen. Es ist daher berechtigt, diese interfraktionelle Besprechung mit einer Redaktionskommission zu vergleichen. Dem entspricht die Haltung des Ausschußvorsitzenden gegenüber dem Referenten, die durch ein mit der Dauer der Beratungen zunehmend freundschaftliches Verhältnis gekennzeichnet ist.

4. Andere Beschränkungen

Entsprechend dem RLG sah der Regierungsentwurf die Möglichkeit der Wiederholung der auf bestimmte Dauer (317) ausgesprochenen Gebrauchsanforderungen vor. Der Innenpolitische Ausschuß beschloß auf Vorschlag des Bundesrates die erneute Anforderung nur einmal zuzulassen.

Die Ressorts diskutierten die Befreiung verschiedener Institutionen und Organisationen von der Leistungspflicht ausführlich. Hier nicht interessierende Zweckmäßigkeitserwägungen beherrschten die Debatte.

Das federführende Referat beteiligte die Kirchen im Gegensatz zu anderen Verbänden von sich aus an der Formulierung der für die Freistellung der Kirchen und kirchlichen Verbände maßgebenden Bestimmungen. Es forderte am 16.6.1952 das Verbindungsbüro der Fuldaer Bischofskonferenz und die Verbindungsstelle der EKid zur Stellungnahme auf und nahm auf Wunsch der Kirchen Änderungen vor. Diese besondere Behandlung der Kirchen dürfte weitgehend auf das Prestige zurückzuführen sein, daß diese in der BRD genießen.

317) für bewegliche Sachen 2 Jahre, für Grundstücke
6 Monate

Die Freistellung der Versorgungsbetriebe forderte das BMW, das Kommunalreferat des BMI und die kommunalen Spitzenverbände. Erst nach längeren Beratungen gelang es, diesen Standpunkt gegenüber dem BMItg, dem BMVerk und dem federführenden Referat durchzusetzen. Der Innenpolitische Ausschuß des Bundestages nahm Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hinsichtlich der Sachen und Rechte, die für ihre Verwaltungstätigkeit unentbehrlich sind, in den Katalog der Befreiung auf. Bereits bei den interministeriellen Beratungen wurde eine derartige Vorschrift erwogen, jedoch um dem Ausschuß nicht vorzugreifen, nicht in den Regierungsentwurf aufgenommen. Nach einer längeren Debatte über den Umfang der beabsichtigten Regelung, machte der Referent den in das Gesetz aufgenommenen Formulierungsvorschlag. Der Entschluß, im Regierungsentwurf auf eine Normierung dieses Tatbestandes zu verzichten, erwies sich als eine geschickte taktische Maßnahme, weil mangels einer hinreichenden Legaldefinition des Begriffs der Partei kaum eine Formulierung bei allen Beteiligten auf Zustimmung gestoßen wäre. Dadurch, daß die Parteien auf eine Einigung im Einzelfall angewiesen waren, besserten sich die Aussichten für eine Lösung, und das BMI kam nicht in den Verdacht, eine bestimmte Regelung präjudizieren zu wollen. Im übrigen wurde der Katalog der Befreiungen im Innenpolitischen Ausschuß kaum verändert.

Das Problem der Leistungsbeschränkungen gibt von der Interessenlage her betrachtet, Anlaß, sich mit der Frage des Einflusses der Interessenverbände näher zu beschäftigen. Wenn sie nämlich die Sonderinteressen ihrer Mitglieder durchsetzen wollen, so ist hier der Ort, an dem sich dieses Bestreben deutlich zeigen müßte. In der Tat berühren die meisten Stellungnahmen

der Verbände gerade diese Bestimmungen. Die Interessenvertretung war jedoch nicht sehr wirksam. Ursachen und Folgen dieser Erscheinung werden bei der Beurteilung des Gesetzgebungsvorgangs als politische Entscheidung näher erörtert.

V. Die mit der Durchführung betrauten Behörden

. Anforderungsbehörden

Bei der gesetzlichen Bestimmung der nach dem BLG für die Anforderung von Leistungen zuständigen Behörden, mußten verschiedene Probleme gehört werden. Die Trennung zwischen Bedarfsträgern und Anforderungsbehörden, die Zuständigkeit der zivilen- oder Militärverwaltung, die Bestimmung der Behörden durch den Bund und die Zuständigkeit im Rahmen der Behördenhierarchie.

1. Trennung von Bedarfsträgern und Anforderungsbehörden

Nach dem RLG konnten die Bedarfsstellen die von ihnen benötigten Leistungen selbst anfordern (318). Das BMI entschloß sich, diese Identität von Anforderungsbehörde und Leistungsempfänger aufzugeben und die grundsätzliche Trennung beider im Gesetz zu verankern, um ein rechtsstaatliches Verfahren zu garantieren und dem Leistungsempfänger nicht zu ermöglichen, über die Gegenstände, deren er bedarf, auch zu verfügen.

Diese Trennung wurde sowohl von den Ressorts als auch von den anderen Beteiligten begrüßt.

318) Ressortbesprechung v. 9.9.1953 (BMI)

Die Verwaltung der Bundeswehr wird von einer, den Truppen gegenüber selbständigen, dem BMVtg unterstehenden zivilen Wehrverwaltung ausgeübt. Das BMVtg forderte, für Zwecke der Verteidigung die Behörden der Wehrverwaltung zu Anforderungsbehörden zu bestimmen, weil nur auf diesem Wege sichergestellt werden könne, daß die nötigen Anforderungen auch tatsächlich prompt vorgenommen werden. Zumindest sei es erforderlich, eine subsidiäre Zuständigkeit der Wehrverwaltungsbehörden für den Fall zu begründen, daß zivile Behörden nicht willens oder in der Lage seien, die Anforderungen vorzunehmen. Durch die organisatorische Trennung von Streitkräften und Wehrverwaltung sei dem grundsätzlichen Prinzip des Behördenaufbaus trotz der Zusammenfassung in der Spitze Genüge getan (319).

Das BMI vertrat demgegenüber, unterstützt vom BMJ (320) die Auffassung, daß eine dem Sinn des Prinzips entsprechende Lösung nur durch die Bestimmung der allgemeinen Zivilverwaltungsbehörden erreicht werden könne (321). Es wurde in seiner Ansicht durch das Votum des als Gutachter beigezogenen Reichsrichters a.D. Pabst bestärkt, der als Verfasser des RLG und für Leistungsfragen zuständiger Referent im Reichsministerium des Inneren über große Sachkunde verfügt (322).

- (319) Stellungnahme des BMVtg v. 22.2.1952 (BMI)
- (320) Schnellbrief des BMJ v. 13.6.1952; ähnlich auch die Stellungnahme des BMVerk v. 4.7.1952 (BMI)
- (321) Schreiben des federführenden Referates (ZB2) an das BMVtg v. 18.2.1952 (BMI)
- (322) Gutachten v. 20.3.1952 (BMI)

Die Forderung des BMVtg wurde nicht nur - von dem Bestreben diktiert, die Beschaffungsorganisation für die Streitkräfte unter Kontrolle zu haben, sondern hing eng mit der Struktur der im Rahmen der EVG vorgesehenen Territorialorganisation zusammen (323). Die Entscheidung über die Zuständigkeit der Wehrverwaltungsbehörden wurde deshalb zunächst bis zum Inkrafttreten der EVG-Verträge aufgeschoben. Nach deren Scheitern (324) konnte sich das BMVtg mit seiner Forderung nicht mehr gegen die Auffassung des BMI durchsetzen, das als federführendes Ministerium, weil es sich nunmehr um eine interne Regelung für die Bundesrepublik handelte, in eigener Zuständigkeit entschied (325).

In dieser Auseinandersetzung zwischen dem BMI und dem BMVtg, ist eine außenpolitische Entscheidung der Bundesregierung von entscheidender Bedeutung. Der Aufbau der Territorialverteidigung nach den Vorstellungen des Bundesministers für Verteidigung entsprach der grundsätzlichen Entscheidung der Bundesregierung für die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Die Durchsetzung dieser Vorstellung war solange gesichert, wie die Bundesregierung das politische Ziel der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft erstreben konnte, also bis zum Scheitern der EVG in der französischen Nationalversammlung.

(323) Ausdrückliche Hinweise auf diesen Zusammenhang finden sich vor allem in den Stlgn. des BMVtg. vom 22.2. und 16.9.1952 (BMI)

(324) am 31.8.1954 in der französischen Nationalversammlung

(325) BT Drs. II 1804 Begr. zu § 5

2. Zivile Anforderungsbehörden

Im § 5 des Reg.Entwurf wurde die Bestimmung der Anforderungsbehörden einer Rechtsverordnung überlassen, weil es unmöglich war, für alle Leistungen eine Verwaltungsbehörde zu bestimmen (326). Das BLG wäre durch detaillierte Zuständigkeits-Regelungen überlastet worden. Staatssekretär Ritter v. Lex betonte in der ersten Lesung im Bundestag (327), daß nur zivile Verwaltungsstellen zu Anforderungsbehörden ernannt werden würden. Diese Zusicherung genügte dem Innenpolitischen Ausschuß nicht. Er fügte mit Zustimmung der Ministerialvertreter (328) eine entsprechende Klausel im § 5 I ein. Auch der BDI, der DBV und der Deutsche Anwaltsverein hatten diese Forderung vorgebracht.

Für Fälle überregionalen Notstandes konnte die Trennung von Leistungsempfänger und Anforderungsbehörde nicht durchgeführt werden, soweit eine kreisfreie Stadt als Anforderungsbehörde Anforderungen für sich selbst in ihrer Eigenschaft als Polizeibehörde und Bedarfsträger durchführen muß. Der Grundsatz der Trennung beider wurde für diesen Fall durchbrochen (329).

-
- (326) Für die Anforderung von See- und Binnenschiffen mußten andere Stellen bestimmt werden, als für die Anforderung von Verkehrsmitteln, von Funkanlagen oder Flugzeugen.
 - (327) 112. Sitzung des 2. Bundestags am 11.11.1955
Sten.Prot. S.6051 A
 - (328) 57. Sitzung des Innenpolitischen Ausschusses
am 18.1.1956
 - (329) BT Drs. II zu Drs. 2492 Begr. zu § 6

3. Befugnis des Bundes zur Bestimmung der Anforderungsbehörden

Für die Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den Ländern bzw. dem Bundesrat, erwies sich die Frage der Bestimmung der Anforderungsbehörden als schwerwiegender, als die des Anwendungsbereiches.

Innerhalb der Bundesressorts bestand Einmütigkeit darüber, daß die Anforderungsbehörden vom Bund bestimmt werden müßten, um einen einheitlichen Vollzug des Gesetzes zu sichern. Bereits die ersten Stellungnahmen der Länder im Jahre 1952 (330), wenden sich gegen diese Auffassung mit der Begründung, daß die Verfassungsbestimmungen eine Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern verbieten und kein Anlaß besteht, von der Regelung des Grundgesetzes abzuweichen. Für die weiteren Ressortberatungen wurde diese Frage ausgeklammert und erst in der Stellungnahme des Bundesrates wieder aufgeworfen. Rechtsausschuß und Innenpolitischer Ausschuß schlugen dem Bundesratsplenium eine Formulierung vor, nach der grundsätzlich die Länder, der Bund nur für Seeschiffe und Luftfahrzeuge die Anforderungsbehörden bestimmen sollten (331). Zur Begründung führten die Ausschüsse an, daß die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung zur Konstituierung einer Bundesleistungsverwaltung führe, die dem Bundesrat unerwünscht sei. Das Interesse des Bundes sei hinreichend dadurch gewahrt, daß die von den Ländern bestimmten Anforderungsbehörden verpflichtet seien, die Anforderung vorzunehmen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür gegeben seien.

30) Besonders die bayerische Note vom 8.2.1952 (BMI) und die Stellungnahme Hessens vom 17.3.1952 (BMI)

31) BR Drs. 179/ 1/55

Die Bundesregierung widersprach dieser vom Bundesratsplenum beschlossenen Empfehlung, weil nach ihrer Auffassung die wegen der Selbständigkeit der Länder dann mögliche Behördenzersplitterung eine einheitliche und schlagkräftige Handhabung des Gesetzes erschwere.

Von den Interessenverbänden äußerte sich zu dieser Frage nur der deutsche Industrie- und Handelstag im Sinne der Bundesregierung (332).

In der ersten Lesung des Gesetzes wurde diese Frage von keiner Fraktion aufgeworfen. Der Rechtsausschuß hatte in seiner Mehrheit gegen den Vorschlag der Bundesregierung keine verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Bedenken erhoben (333) (334). Auch im Innenpolitischen Ausschuß vertrat keine Partei den Vorschlag des Bundesrates. Aus taktischen Gründen wurde jedoch erwogen, ihn in das Gesetz aufzunehmen, weil nur auf diese Weise verhindert werden könne, daß der Bundesrat den Vermittlungsausschuß anrufen und damit eine Verzögerung des

-
- (332) Stlgn. des DIHT vom 24.1.1956, an die Mitglieder des Innenpolitischen Ausschusses, verteilt durch Einlage in das Postfach am 30.1.1956. Ausschuß Drs. 23/56 des Rechtsausschusses zu § 5 S.4
- (333) Ein Minderheitsvotum wurde nicht abgegeben. Aus den Protokollen der Sitzungen des Rechtsausschusses ergibt sich, daß die Minderheit aus Vertretern aller Fraktionen bestand. Ihre Zusammensetzung im einzelnen ist nicht feststellbar.
- (334) Innenpolitischer Ausschuß, Ausschuß Drs. 84 zu § 5

eilbedürftigen Verfahrens verursachen würde. Nach einer längeren Debatte entschloß sich der Innenpolitische Ausschuß auf eindringliche Vorstellungen der Ministerialvertreter, es bei der Regierungsvorlage zu belassen.

Der Rechtsausschuß des Bundesrates empfahl dem Bundesratsplenum, die Zustimmungsbedürftigkeit der Rechtsverordnungen im Gesetz zu verankern, wenn der Vermittlungsausschuß auch aus anderen Gründen angerufen werde (335). Dieser Fall trat ein. Das Land Hessen beantragte im Bundesratsplenum die Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel, die vom Bundesrat bereits im ersten Durchgang zu § 5 ausgesprochene Empfehlung durchzusetzen und die Länder zur Regelung der Anforderungsbehörden zu ermächtigen (336). Der Bundesrat beschloß daraufhin, die Anrufung des Vermittlungsausschusses (337).

Im Vermittlungsausschuß konnte sich der Bundesrat mit seiner Ansicht in diesem Punkt nicht durchsetzen. Der Vermittlungsausschuß beschloß, die bisher vorgesehene Regelung beizubehalten, aber die Rechtsverordnungen, die auf Grund § 5 erlassen werden, der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen (338). Als Begründung hierfür gab der Abg. Seidl (Dorfen) CDU/CSU an (339), daß die vom

335) BR Drs. 285/1/56

336) BR Drs. 285/3/56

337) Das Stimmenverhältnis ist nicht mehr feststellbar.

338) Die Verhandlungen des Vermittlungsausschusses sind vertraulich. Es werden nur Beschlußprotokolle geführt.

339) 160. Sitzung des 2. Bundestags am 27.9.1956
Sten.Prot. 8900 D

Bundesrat gewünschte Regelung eine Vielzahl von Rechtsverordnungen, damit einen großen Mehraufwand und eine größere Rechtsunsicherheit mit sich bringe. Damit sei auch die Gefahr verbunden, daß die Schlagkraft des Gesetzes leide. Obwohl der Vermittlungsausschuß grundsätzlich den Standpunkt der Länder, daß die Einrichtung von Behörden Ländersache sei, anerkenne, habe er sich hier nicht zu der offensichtlich unzweckmäßigen Lösung entschließen können.

Im Verlauf dieser Debatte zeigt sich deutlich, wie die Länder gegenüber dem Bund auf der Wahrung ihrer Rechte bedacht sind, wie schwach aber ihre Position ist, wenn sie nicht eindeutig durch die Verfassung geschützt wird. Da beide Vorschläge der Verfassung nicht widersprachen, kam den Zweckmäßigkeitserwägungen besondere Bedeutung zu.

Wie wenig sich auch der Bundesrat den Argumenten für die Ansicht der Bundesregierung verschließen konnte, zeigt die Tatsache, daß die Ausschüsse des Bundesrates dem Plenum die Anrufung des Vermittlungsausschusses aus diesem Grunde nicht empfohlen hatten.

Ein Referent der Landesvertretung Baden-Württemberg vertrat die Auffassung, daß sich der Bundesrat auch in der Praxis nicht nur als "Interessenvertretung", sondern als Bundesorgan versteht und daß dieses Selbstverständnis möglicherweise auch seine Haltung im vorliegenden Falle mitbeeinflusst habe.

Ein Sonderplenum bei der Bestimmung von Anforderungsbehörden enthält die Regelung für den Fall, daß die Spitze einer unteren Verwaltungsbehörde ein kollegiales Organ ist. (§ 5 III)

In einer ausführlichen Diskussion mit dem Kommunalreferat, hatte das federführende Referat sich für eine Regelung entschieden, nach der an Stelle des Organes der leitende Beamte der Gemeinde oder des Verbandes tritt (340). Im Interesse einer möglichst großen Ortsnähe der Anforderungsbehörde wollte man nicht auf die Bestimmung der Gemeinde zur Anforderungsbehörde verzichten und war daher zu dieser Regelung gezwungen. Der Bundesrat wendete sich gegen diese Bestimmung, weil sie in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eingreife und daher verfassungsrechtlich unzulässig sei.

Rechtsausschuß und Innenpolitischer Ausschuß des Bundestags schlossen sich dieser Auffassung an und lehnten daher den Regierungsvorschlag ab.

4. Stellung der Anforderungsbehörden in der Behördenhierarchie

Aus rechtsstaatlichen Erwägungen beabsichtigte das BMI, die Anforderung nur höheren Verwaltungsstellen zu übertragen. Nach dem ursprünglichen Plan sollte zunächst nur der Besatzungsbedarf sichergestellt werden. Zu diesem Zweck sollte eine Zentralstelle für alle Anforderungen errichtet und damit komplizierte Verwaltungsverfahren und Überschneidungen verhindert werden.

Damit wäre eine Beschaffungsorganisation in bundeseigener Verwaltung begründet worden, gegen die verfassungsrechtliche Bedenken bestanden hätten. An die Stelle dieser zentralen Stelle sollten dann Behörden der mittleren und oberen Stufe treten, um zu gewährleisten, daß die Anforderungen sachge-

(340) Schreiben des Kommunalreferates (IB 6) an das federführende Referat (ZB 2) vom 12.2.1952 (BMI)

mäß und mit den gesamtwirtschaftlichen Interessen vereinbar erfolgen. Gegen die Bestimmung dieser Behörden sprach aber, daß die unteren örtlichen Behörden vielfach über eine genauere Kenntnis der für Anforderungen wesentlichen Einzelheiten besitzen und in Fällen von Anforderungen geringen Umfanges oder geringen Wertes es nicht als verwerfbar erscheint, höhere Behörden mit der Anforderung zu betrauen.

Die Ressorts einigten sich schließlich darauf, in der Rechtsverordnung diese je nach der Art der anzufordernden Leistungen festzulegen.

B. Behörden zur Festsetzung der Entschädigung

Der Streit zwischen dem BMI und dem BMF über die zur Festsetzung der Entschädigung zuständigen Behörden, währte bis zum Ende der Beratungen. Das BMI vertrat die Auffassung, daß um der Einheit der Verwaltung willen, aber auch der Zweckmäßigkeit halber wie in allen Enteignungsverfahren die Anforderungsbehörden die Entschädigung festsetzen sollten (341). Das BMF gedachte die Entschädigung eigenen Festsetzungsbehörden, und zwar den Besatzungslastenämtern der Länder zu übertragen (342). Diese hatten die Länder auf Anregung des BMF gegründet, um die Entschädigung für Besatzungsschäden und alle damit im Zusammenhang stehenden Fragen zu regeln. Zur Begründung seiner Ansicht führte das BMF aus, daß die Besatzungslastenämter über Spezialisten in der Bewertung der auftretenden Schäden verfügen, nach alliierten Garnisonen eingeteilt

(341) erstmals im Referentenentwurf vom 16.11.1951
§ 35 (BMI)

(342) Schnellbrief des BMF v. 17.4.1952 (BMI)

seien und ihre bisherige Aufgabe auch weiterhin wahrnehmen müßten. Sie könnten daher die Entschädigung nach dem BLG, die in der ersten Zeit in erster Linie für den Bedarf der Alliierten gezahlt werden müßten, mitübernehmen und dadurch erhebliche Verwaltungskosten sparen. Es entspräche weiter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten, Anforderungsbehörde und Festsetzungsbehörde zu trennen. Im übrigen seien die auszahlenden Stellen der Finanzverwaltung ohnehin zur Nachprüfung ihrer Auszahlungen verpflichtet. Schließlich seien die auftretenden Fragen von einer so entscheidenden finanziellen Bedeutung, daß, wenn nicht Finanzbehörden die Festsetzung vornähmen, erhebliche finanzielle Nachteile für den Bund zu befürchten seien.

Einige Länder, in denen nach der Geschäftsverteilung der Landesregierung die Federführung beim Finanzministerium lag, unterstützten diese Ansicht (343). Auch der Bundesrechnungshof nahm für das BMF Partei und führte dafür in erster Linie das Argument der Sparsamkeit an (344). Das BMVtg, BMW und BMJ (345) verfochten mit einem anderen Teil der Länder (346), dem deutschen Städtetag (347),

343) Hamburg Stlgn. v. 16.9.1952, Schleswig-Holst.
Stlgn. v. 23.2.1952, Nordrhein-Westf. Stlgn.
v. 29.2.1952 (alle BMI)

344) Stlgn. v. 28.7.1952 u. 26.9.1952

345) BMVtg. Stlgn. v. 7.6.1952 (BMI)
BMW Stlgn. v. 8.5.1953 (BMI)
BMJ Stlgn. v. 21.9.1952 (BMI)

346) Bayern Stlgn. v. 17.9.1952 (BMI)
Hessen Stlgn. v. 13.9.1952 (BMI)
Nieders. Stlgn. v. 14.9.1952 (BMI)

347) Deutscher Städtetag Stlgn. v. 8.8.1952 (BMI)

Bauernverband, BDI und der Arbeitsgemeinschaft der Landesverbände der Besatzungsgeschädigten (348) den Vorschlag des BMI.

In mehreren Ressortbesprechungen konnte über diesen Punkt ebensowenig eine Einigung erzielt werden, wie in einer Staatssekretärbesprechung (349). In der Abteilungsleiterbesprechung vom 8.10.1953 einigten sich die Ressorts darauf, daß die Festsetzungsbehörde in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt werden und die endgültige Entscheidung dem Kabinett überlassen bleiben sollte.

Die hierfür maßgebenden Gründe sind aus dem untersuchten Material nicht erkennbar. Gemeinhin werden in Rechtsverordnungen Regelungen getroffen, die für die Gestalt des Gesetzes keine grundlegende Bedeutung haben und für die die Möglichkeit zu Änderungen ohne Mitwirkung des Parlaments in einem einfacheren Verfahren bestehen soll.

Beide Gründe treffen hier nicht zu. Es ist nicht unwesentlich, welche und wie viele Behörden an dem Entschädigungsverfahren beteiligt sind. Die Behördenorganisation braucht auch nicht einem kurzfristigen Wechsel zugänglich zu sein. Bei dieser Sachlage scheinen für die Einigung taktische Überlegungen maßgebend gewesen zu sein. Beide Seiten befürchteten, mit ihrem Standpunkt im Kabinett nicht zum Zuge zu kommen und verschoben aus diesem Grunde die Einigung

- (348) DBV Stlgn. v. 22.2.1956 (BMI)
BDI Stlgn. v. 4.11.1952 (BMI)
Bes. gesch. Stlgn. v. 10.9.1952 (BMI)
DIHT Stlgn. v. 20.7.1953 (BMI)

- (349) am 23./24.4.1952 (BMI)

mit dem Ziel, ihre Position in der Auseinandersetzung zu verstärken. Aus der Auseinandersetzung im Innenpolitischen Ausschuß des Bundestags kann geschlossen werden, daß sich die Beteiligten bis zum Beginn der Beratungen im Bundestag noch nicht geeinigt hatten.

Der Bundesrat forderte entsprechend den Vorschlägen des Innenpolitischen-, des Finanz- und des Rechtsausschusses, daß die Festsetzungsbehörde von den Landesregierungen bestimmt werden sollten.

Der Innenpolitische Ausschuß des Bundestags folgte dem Vorschlag der Regierung nicht, sondern wollte die Festsetzungsbehörden im Gesetz bezeichnen. Die Auseinandersetzung wurde auch dort fortgesetzt (350). Vertreter des BMI und des BMF erörterten vor den Ausschußmitgliedern die gesamte Problematik und die für die eine und für die andere Lösung sprechenden Argumente. Ein Abgeordneter der CDU/CSU nahm für den Vorschlag des BMF Stellung, weil damit Einsparungen in der Verwaltung verbunden seien. Im übrigen entschied sich der Innenpolitische Ausschuß für den Vorschlag des BMI und bestimmte, daß die Anforderungsbehörden auch die Entschädigung festsetzen sollten.

Beim zweiten Durchgang im Bundesrat empfahl der Finanzausschuß, den Vermittlungsausschuß mit dem Ziel anzurufen, die Bestimmung der Entschädigungsbehörden den Landesregierungen zu überlassen und gab als Begründung unter anderem an:

350) In der 83. Sitzung am 4.6.1956 und der 84. Sitzung am 7.6.1956 des Innenpolitischen Ausschusses des Bundestags.

"Mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse in den einzelnen Ländern, erscheint es als bedenklich, die Identität zwischen Anforderungs- und Entschädigungsbehörde durch Gesetz festzulegen." (351)

Der Innenpolitische Ausschuß des Bundesrates widersprach dieser Empfehlung. Nach seiner Auffassung wurde nur die vom Bundestag beschlossene Regelung dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung gerecht. Die Kostenfrage müsse ohnehin bereits bei der Anforderung geprüft werden. Das Bundesratsplenum folgte dieser Argumentation und rief den Vermittlungsausschuß wegen dieser Bestimmung nicht an.

In der hier dargestellten Auseinandersetzung überlagern die Ressortinteressen alle anderen Gegensätze. Das Bundesministerium der Finanzen, der Finanzausschuß des Bundesrates (352) und der Bundesrechnungshof, stehen in einer Front gegen alle anderen Beteiligten (353). Die Argumentation des Bundesministeriums der Finanzen ist an der Sparsamkeit und an der Kontrolle der Ausgaben durch die Finanzverwaltung orientiert. Die Grundsätze des allgemeinen Verwaltungs- und Enteignungsverfahrens werden nicht berücksichtigt. Durch den polemischen Ton der Stellungnahmen werden die fiskalischen Interessen besonders deutlich hervorgehoben. Es ist fraglich, ob die vom BMF vorgeschlagene Lösung ein rechts-

(351) BR Drs. 285/1/56

(352) Der Finanzausschuß wird von den Länderfinanzministerien besetzt.

(353) Das Material reicht nicht aus um festzustellen, ob das BMF die Haltung des Bundesrechnungshofes und der Länderfinanzministerien beeinflußt hat. Dafür spricht die Einheitlichkeit der Argumentation dieser Institutionen.

staatliches Entschädigungsverfahren und eine den Anforderungen der Verfassung entsprechende Entschädigung gewährleisten könnte. Man könnte deshalb die Auffassung des BMF als einen Fall der Ressortblindheit bezeichnen. Das Bundesjustizministerium hat diesen Aspekt in einer seiner Stellungnahmen deutlich hervorgehoben, indem es ausführte:

"Außer rechtlichen Gründen sprechen gegen den Vorschlag des BMF auch praktische. Der Vorschlag des BMF wird damit begründet, daß der Aufgabenträger aus finanziellen Gründen auf die Festsetzung der Entschädigung maßgebenden Einfluß nehmen müßte. Daraus ergibt sich, daß der Vorschlag unter anderem bezweckt, die Vergütung und Entschädigung möglichst gering zu halten. Würde demgemäß verfahren, so würde sich die Zahl der Fälle häufen, in denen Entschädigungsberechtigte mit Erfolg gem. § 57 den Rechtsweg beschreiten. Die erstrebte Verminderung der Staatsausgaben würde dann nicht eintreten. Im Gegenteil würden außerdem durch die Durchführung der Prozesse erhöhte Verwaltungskosten entstehen und die Staatskasse mit Prozeßkosten belastet werden". (354)

Alle anderen Beteiligten nahmen mit ähnlichen Argumenten übereinstimmend gegen den Vorschlag des BMF Stellung, so daß dieser sich nicht durchsetzen konnte.

(354) Stlgn. des BMJ v. 21.9.1952 (BMI)

V. Andere Probleme

A. Entschädigungsregelung

Die Entschädigungsregelung nach einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten, ist durch die Verfassung vorgeschrieben (Art. 14 III GG).

Die wesentlichen Züge der Entschädigungsregelung wurden in den interministeriellen Beratungen festgelegt und im weiteren Verlauf der Beratungen nicht mehr geändert.

Das BLG sah eine Entschädigung vor, für die angeforderte Sache (355), für aus der Anforderung entstehende zusätzliche Vermögensnachteile (356). Außerdem eine Ersatzleistung für Sachen, die zum Gebrauch angefordert wurden und nicht oder nur beschädigt zurückgegeben werden können (357). Im einzelnen können die Beratungen innerhalb der Ministerien nicht dargestellt werden, weil in jeder Bestimmung viele kleinere Änderungen vorgenommen wurden, deren Entstehung nur in einer minutiösen Darstellung verfolgt werden könnte und deren Ergebnisse für die zu behandelnde Thematik nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Während sich der zweite Entwurf vom 16.11.1951 noch stark an die Entschädigungsregelung des RLG anlehnt, ist im Entwurf vom 29.4.1953 die endgültige Regelung in ihren Grundzügen bereits enthalten. Sie beruht wesentlich auf den Vor-

(355) § 22 a. F. BLG

(356) § 23 a. F. BLG

(357) § 27 a. F. BLG

schlagen des als Gutachter vom BMI beauftragten Reichsrichters Pabst (358) und wurde im einzelnen zwischen dem BMJ, dem BMF und dem federführenden Referat abgesprochen. Das BMF führte gegen die Vorschläge des BMJ für eine hinreichende Entschädigung immer wieder fiskalische Interessen an. Besonders deutlich wird diese Tatsache an der Diskussion über die Entschädigung für zusätzliche Vermögensnachteile, die das BMF nur im Wege des Härteausgleichs gewähren wollte. Nach längerer Debatte wurde auch hier ein Kompromiß gefunden. Unmittelbare wirtschaftliche Nachteile der Anforderung werden danach stets, mittelbare jedoch nur in besonderen Härtefällen entschädigt.

Obwohl die Auseinandersetzung vor allem vom BMF mit großer Härte und teilweise in polemischer Form geführt wurde, konnte doch in den meisten Fällen auf Referenten- und in den übrigen Fällen auf Abteilungsleiterebene eine Einigung erzielt werden, ohne daß es einer Entscheidung des Kabinetts bedurfte.

Das Gutachten, das Prof. Scheuner mündlich vor dem Innenpolitischen Ausschuß und dem Rechtsausschuß (359) über die Entschädigungsregelung beim BLG, LBG und SBG abgab, wurde mit großem Interesse aufgenommen. Prof. Scheuner stellte in seinen Ausführungen fest, daß die von der Bundesregierung vorgesehene Entschädigungsregelung des BLG dem Grundgesetz entspräche. Der Rechtsausschuß gab deshalb zur Frage der Entschädigungsregelung nur wenige Empfehlungen und der Innenpolitische Ausschuß beschränkte sich auf einige Änderungen und redaktionelle Verbesserungen, die alle mit den Vertretern des BMJ und BMI abgesprochen wurden.

(358) Gutachten vom 3.11.1952 (BMI)

(359) 130. Sitzung des Rechtsausschusses am 2.5.1956

Auf Vorschlag des BMF wurde am Entschädigungsverfahren ein Vertreter des Finanzinteresses beteiligt. Die anderen Anregungen des BMF zu Verfahrensfragen blieben weitgehend unberücksichtigt.

Die Interessenverbände forderten zur Entschädigungsregelung eine große Zahl von Änderungen, die teilweise schon deshalb keine Aussicht auf Erfolg hatten, weil sie das System öffentlicher Ersatzleistungen überhaupt verkannten oder deutlich einseitige Vergünstigungen für eine bestimmte Gruppe zur Folge gehabt hätten (360).

Im übrigen läßt sich feststellen, daß kein Vorschlag der Verbände in das Gesetz aufgenommen ist, der nicht in Formulierungen der Bundesregierung oder in Abänderungsvorschlägen des Bundesrates enthalten war. Die Verbände haben hier nur sehr geringen Einfluß. Ob dies auf die Tätigkeit eines Gutachters zurückzuführen ist, kann hier nicht festgestellt werden, weil dazu ein Vergleich mit anderen Gesetzen angestellt werden müßte. Das Schwergewicht bei der Beratung der Entschädigungsregelung liegt eindeutig bei den Beratungen innerhalb der Ressorts.

LEN 233 428 430 432 434 436 438 440 442

(360) Stellungnahme des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes vom 15.2.1956, enthalten in Ausschuß Drs. 23/56 des Rechtsausschusses zu § 28 des Regierungsentwurfs S.11

Stellungnahme des Gesamtverbands der Versicherungswirtschaft v. 27.1.1956, verteilt an die Mitglieder des Innenpolitischen- und des Rechtsausschusses am 30.1.1956 a.a.O. zu § 31 und zu § 32 des Regierungsentwurfs S.12

3. Das Manöverrecht

Einen besonderen Teil des BLG bildet das Manöverrecht, das aus Zweckmäßigkeitserwägungen in das Gesetz einbezogen wurde. Im wesentlichen enthält es die Bestimmungen, zu deren Erlaß die Bundesrepublik auf Grund der Pariser Manöverrechtskonventionen zunächst für die EVG, dann für die Pariser Verträge verpflichtet war. Die parallel zu den Beratungen des BLG laufenden Gespräche im Manöverrechtsausschuß in Paris waren eine wesentliche Ursache für die Verzögerung bei der Fertigstellung des BLG-Entwurfes (361).

Sachlich wurde das Manöverrecht zwischen dem BMI und BMVtg abgesprochen. Der wesentliche Unterschied zu den in § 1 genannten Anwendungsfällen des Gesetzes besteht darin, daß für das Manöverrecht das Subsidiaritätsprinzip nicht angewendet werden kann. Das Bundesministerium für Verteidigung forderte die Ausdehnung des Manöverrechts auf das Technische Hilfswerk und das Rote Kreuz (362), drang damit jedoch nicht durch. Im Bundestag und Bundesrat wurden keine wesentlichen Änderungen am Regierungsentwurf vorgenommen. Nur wenige Interessenverbände haben zu diesem Teil des Gesetzes Vorschläge vorgebracht. Es konnte nicht geklärt werden, weshalb der Deutsche Bauernverband, der die Interessen der in erster Linie vom Manöverrecht betroffenen Landwirtschaft vertritt, sich nicht intensiver um eine Änderung der Bestimmungen bemühte.

361) Bericht des Referenten für das BLG an den Staatssekretär Ritter v. Lex v. 22.10.1952 (BMI)

362) Schnellbrief des BMVtg an das BMI v. 7.5.1953

Inhaltlich ist das Manöverrecht weitgehend durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik (363) festgelegt.

C. Die Übergangsvorschriften

Sie sollten der Bundesrepublik ermöglichen, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen zu genügen. Bei den Beschlagnahmen, die abgewickelt werden mußten, handelt es sich in erster Linie um Wohnungen. Zwar hatten sich die Beteiligten in vielen Fällen bereits gütlich durch Verkauf oder durch Abschluß eines Mietvertrages geeinigt. In anderen Fällen waren Ersatzbauten geschaffen worden. Für den verbleibenden Rest hatte das BMF ein "Schlußfreimachungsprogramm" aufgestellt, nach dem binnen zwei Jahren den Alliierten die erforderlichen Ersatzwohnräume zur Verfügung stehen sollten. (364)

Für diese Zeit mußten die angeforderten Wohnungen den Alliierten noch erhalten werden. Durch eine gesetzliche Fiktion sollten deshalb alle von den Besatzungsmächten unmittelbar oder mit Hilfe deutscher Behörden beanspruchten Leistungen als nach dem BLG in Anspruch genommen gelten, wobei keine zeitliche Beschränkung vorgesehen war.

(363) Vgl. Anm. 51

(364) Dieses Programm wird in den Schnellbriefen des BMF an das BMI vom 4. und 19.7.1956 erwähnt (BMI). Das Programm selbst befindet sich nicht in den verwendeten Akten und wurde nicht veröffentlicht.

Der Bundestag beabsichtigte zunächst, die Dauer der Anforderung auf ein Jahr zu begrenzen. Als die SPD-Fraktion in der zweiten Lesung beantragte, jene Frist auf 6 Monate zu verkürzen (365), wurde diese Frage in einem Gespräch aller Fraktionen und des Vertreters des BMI erneut erörtert und die Zeitspanne auf 9 Monate festgelegt. Danach sollte die weitere Inanspruchnahme von Wohnungen, die vor dem Inkrafttreten des BLG beansprucht worden waren, nicht mehr möglich sein. Das BMF wandte sich häufig gegen diese Vereinbarung. Da die dort erörterte Frage mit dem Freimachungsprogramm zusammenhing, sei das BMI in "keiner Weise" zur Zustimmung zu dieser Regelung berechtigt gewesen. Allein das BMF sei für diese Frage federführend. Die nötigen Ersatzbauten könnten in dieser Frist nicht erstellt werden. Die Bundesrepublik könne deshalb ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Alliierten nicht erfüllen (366). Das AA schloß sich diesen Bedenken des BMF an (367). Demgegenüber vertrat das BMI die Auffassung, daß eine Beschleunigung des Ersatzbautenprogramms möglich sei und die Gefahren vom BMF überbetont würden. Es habe nur auf diese Weise verhindern können, daß der Antrag der SPD mit der noch kürzeren Frist angenommen werde (368). Das BMF und AA schlugen vor, daß die Bundesregierung, weil das Gesetz im Bundestag unterdessen bereits verabschiedet sei, den Vermittlungsausschuß selbst anrufen oder aber den

365) 158. Sitzung des 2. Bundestags am 5.7.1956
Umdruck 720 Stn.Prot. S.8747 D. Zurücknahme
des Antrags S.8728 B.

366) Schnellbrief des BMF v. 4.7.1956 (BMI)

367) Schnellbrief des AA v. 12.7.1956 (BMI)

368) Vermerk des Referenten im BMI vom 5.7.1956
(BMI)

Bundesrat zur Anrufung des Vermittlungsausschuß bewegen solle. Dieser Vorschlag wurde gegenstandslos, weil der Bundesrat von sich aus den Vermittlungsausschuß anrief. Außerdem wurde anscheinend eine Einigung zwischen den Ministerien erreicht, nach der im Notfall kurz vor Ablauf der Frist eine Verlängerung vorgenommen werden sollte. Der Erfolg des BMI ist vermutlich auf die starken Bedenken des Bundestags gegen eine immer wieder verlängerte Inanspruchnahme von Wohnungen zurückzuführen. Trotz der Unterstützung durch das Auswärtige Amt konnte sich das Finanzministerium gegen Innenministerium und Bundestag nicht durchsetzen.

Schluß

Die Entstehung des Bundesleistungsgesetzes als politische Entscheidung.

I. Die Verteilung der Verantwortlichkeit

Die Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens und der in ihm wirksamen politischen Faktoren muß durch die Frage ergänzt werden, wer die Verantwortung für den Inhalt des Gesetzes trägt und in welchem Umfang die Beteiligten einen Spielraum für eigene Entscheidungen haben.

A. Einschränkungen der Entscheidungsfreiheit

1. Generelle Bindungen

Alle Beteiligten sind bestimmten Bindungen unterworfen. Diese Bindung an Normen oder Richtlinien politischen Handelns von denen man nicht abweichen kann, beschränkt die Möglichkeit zur freien Entscheidung. Von einem "Willen" des Gesetzgebers kann nur dort gesprochen werden, wo dem voluntativen Element eine Betätigungsmöglichkeit eingeräumt ist. Die Bindung ergibt sich aus dem Charakter der empirisch festgestellten Faktoren. Derartige Bindungen können alle Beteiligten oder nur einige betreffen.

a) Grundgesetz

Das GG bindet alle an der Gesetzgebung Beteiligten Staatsorgane unmittelbar (369). Tatsächlich ist diese Wirkung jedoch nicht in allen Fällen unbe-

369) Vgl. v. Mangoldt-Klein Art. 20 Anm. IV 4e

dingt, weil manche Verfassungsnormen eine verschiedene Auslegung zulassen. Einige Vorschriften sind in ihrem Wortlaut völlig eindeutig; die Interpretation läßt auf Grund der Formulierung nur eine Deutung zu. (370) Dazu gehören institutionelle Garantien, wie z.B. die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung. Die Einrichtung des Bundesrates und seine Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren gehört zu den politischen Entscheidungen, die der Verfassungsgeber getroffen hat. Bei der Entstehung des Bundesleistungsgesetzes ist diese Tatsache vorgegeben. Eine Debatte oder eine Entscheidung über die Beteiligung des Bundesrates ist sinnlos. Eine andere Tatsache dieser Art ist die Behandlung des Gesetzes im Bundestag.

Auch einige Verfahrensvorschriften des Grundgesetzes sind eindeutig. Hierzu gehört etwa die Frist von drei Wochen, in denen der Bundesrat zu den Regierungsentwürfen Stellung nehmen kann, die Stellung und die Aufgabe des Vermittlungsausschusses oder auch die Tatsache, daß ein Gesetz verkündet werden muß. Im Rahmen dieser eindeutigen Verfassungsnormen besteht eine strikte Bindung aller Beteiligten, deren Verletzung als Verfassungsbruch anzusehen wäre.

Auch aus der praktischen Handhabung einer verfassungsrechtlichen Vorschrift können sich Bindungen der Beteiligten ergeben. Ein Beispiel hierfür ist die vom Bundesrat stets vertretene Ansicht, daß ein Gesetz im Ganzen der Zustimmung des Bundesrates auch dann bedarf, wenn nur eine einzige Vorschrift zustimmungsbedürftig ist und der übrige Inhalt des Gesetzes

(370) Vgl. zu dem Problem des GG Auslegung a.a.O.
Einleitung IV, insbes. 4.

für sich betrachtet, nicht der Zustimmung bedürfte. Diese Auffassung, die von der Bundesregierung zunächst bekämpft wurde, hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt (371).

Neben den strikten Verfassungsnormen, von denen hier nur einige zur Verdeutlichung erwähnt wurden, stehen andere, die wegen ihres Inhalts und ihrer Formulierung mehrere Auslegungen zulassen oder mit deren Hilfe eine Gesetzeslücke geschlossen werden soll. In diesen Fällen haben die Beteiligten einen Entscheidungsspielraum zwischen zwei oder mehreren juristisch vertretbaren Möglichkeiten. Während der Beratungen des BLG zeigt sich dieser Entscheidungsspielraum in der Kontroverse über eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache für Fälle des überregionalen Notstandes. Die Interpretation der Bundesregierung (372) wird in der juristischen Literatur vertreten (373). Eine Berufung auf diese Kompetenz wäre dann nicht erforderlich gewesen, wenn die Bundesregierung nicht die Absicht gehabt hätte, die Fälle des überregionalen Notstandes in das Gesetz aufzunehmen. Indem der Rechtsausschuß und auf seine Empfehlung hin der Innenpolitische Ausschuß und das Plenum die Auffassung der Bundesregierung ablehnte, fällte er eine rechtspolitische Entscheidung (374). Die Beteiligten hatten auch erkannt, daß hier eine Entscheidung gefällt werden mußte. Sowohl in den Beratungen innerhalb des BMI

(371) Hierzu Konrad Hesse: Der unitarische Bundesstaat S. 22 f.

(372) Vgl. Kap. 2 I

(373) Erich Küchenhoff: Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der Bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Arch. f. öffentl. Recht JG 82/43 S.413 ff. Mit Literaturhinweisen.

(374) Küchenhoff a.a.O. S.473 ff.

und zwischen den Ressorts (375) als auch im Rechtsausschuß (376), brachten Vertreter des BMI zum Ausdruck, daß eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Fälle des überregionalen Notstandes begründet werden könne, wenn dies rechtspolitisch gewünscht werde. Mehrere im Rahmen der Verfassung liegende Möglichkeiten standen zur Wahl. Diese Möglichkeiten wurden unter rechtlichen und politischen Gesichtspunkten abgewogen. Für das BMI ergab sich daraus, daß die Fälle des überregionalen Notstandes im Regierungsentwurf nur vorläufig vorgesehen werden konnten und bereits die anderen Vorstellungen des Bundesrates in dieser Frage zu einer Modifizierung des Standpunktes führten.

b) Besatzungsrecht

Das Besatzungsrecht (377) besaß für das BLG nur mittelbare Bindungswirkung und galt nur während eines Teils der Entstehungsgeschichte. Am 5.5.1955 wurde das Besatzungsregime in der Bundesrepublik aufgehoben (378). Bis zu diesem Zeitpunkt konnten die Drei Mächte zur Versorgung ihrer Streitkräfte selbst Normen erlassen und Maßnahmen ergreifen (379). Die Besatzungsmächte hatten ihre Anforderungen teilweise auf das

- (375) Schreiben des für die Kompetenzfrage zuständigen Referates IA 2 an das federführende Referat vom 20.3.1952 und vom 11.9.1954 (BMI)
- (376) 119. Sitzung des Rechtsausschusses am 17.3.1956 Prot. S.8
- (377) Vgl. hierzu v. Mangoldt-Klein, Einleitung V
- (378) Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland BGBl. 55 II 213
- (379) Rev. Bes.Statut v. 6.3.1951 Ziff. 2e, zit. nach Hohlfeld Bd. VII S.8 ff.

RLG gestützt. Die Bundesregierung hatte aber die Möglichkeit, zu entscheiden, ob sie als deutsche Regierung das RLG aufheben wollte und die Weitergeltung des RLG einem Akt der Besatzungsmächte überlassen wollte oder ob sie entsprechend der Auffassung der Besatzungsmächte von der Notwendigkeit eines Sachleistungsgesetzes dieses selbst schaffen wollte. Diese Frage wurde im Rahmen der Richtlinien der Politik entschieden.

c) Völkerrechtliche Verträge

Die Bindungswirkung völkerrechtlicher Verträge beruht auf einem früheren, oder jedenfalls den für die Schaffung des BLG maßgebenden Erwägungen übergeordneten Entschluß. Die Bundesregierung hatte sich in den Pariser Verträgen verpflichtet, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Sachleistungen zu schaffen (380). Dadurch waren bestimmte Forderungen an den Inhalt des BLG gestellt, die den Entscheidungsspielraum einengten. Wie die gesetzliche Regelung innerhalb dieses Spielraums aussehen sollte, war Zweckmäßigkeitserwägungen überlassen. Die Notwendigkeit, ein BLG zu schaffen, stellt jedoch eine Bindung dar, die nicht nur die Bundesregierung sondern auch den Bundestag betraf, und von beiden klar als Bindung erkannt wurde (381). Da bei Abschluß der Verträge ein Entscheidungsspielraum bestand, ist der Entschluß, ein BLG zu schaffen, auf die außenpolitische Ebene verlagert. Die Folge dieser außenpolitischen Entscheidung ist

380) Art. 37 Abs. III des Truppenvertrages. Fundstelle in Anm. 50

381) BT Drs. II 1804 Begründung I 2 S.19
112. Sitzung des 2. Bundestags am 11.11.1955
Sten.Prot. S.6052 A, 6055 D

der Zeitpunkt, unter dem die parlamentarische Diskussion des Gesetzes stand. Am 5.5.1956 mußten die gesetzlichen Grundlagen in der Bundesrepublik geschaffen sein (382). Obwohl die SPD die Verträge nicht billigte, war sie zu einer schnellen Beratung des Gesetzes bereit (383).

Die Entscheidungen der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen und Personen werden nicht nur durch die Verfassung und völkerrechtliche Verträge, sondern auch durch andere Umstände eingeschränkt. Aus der besonderen Arbeitsweise der Beteiligten ergeben sich spezielle Entscheidungsvoraussetzungen, die im folgenden dargestellt werden. Für die Entstehung des BLG sind sie nur bedeutsam, wenn ein Beteiligter über die Aufnahme einer Vorschrift in das Gesetz zu entscheiden hat und damit die Verantwortung für die Normierung trägt. Die Mitwirkung der beratenden Personen und Gruppen bleibt für die

(382) Die Pariser Verträge traten am 5.5.1955 in Kraft. Fundstelle Anm. 50 In Art. 48 Abs. I des Gruppenvertrages ist eine Übergangszeit von einem Jahr vorgesehen, in dem die Beschlagnahmen der Besatzungsmächte fortgelten sollten. Diese lief am 5.5.1956 ab. Da zu diesem Zeitpunkt das Inkrafttreten des BLG noch nicht abzusehen war, verabschiedete der Bundestag das sog. Fortgeltungsgesetz (Gesetz über die vorläufige Fortgeltung der Inanspruchnahme von Gegenständen für Zwecke der ausländischen Streitkräfte und ihrer Mitglieder vom 3.7.1956 (BGBl. I 639) mit rückwirkender Kraft bis zum 5.5.1956 (§ 6)

(383) 150. Sitzung des 2. Bundestags am 5.7.1956 Sten.Prot. 8725 B.

Formulierung des Gesetzes unter dem hier gewählten Blickpunkt ohne Bedeutung. Sie haben nämlich keine Möglichkeit, die Ansichten durchzusetzen, die sie im Rahmen ihrer Bindung vorgetragen haben. Zwar ist nur der Bundestag das letztlich entscheidende Organ. Da sich jedoch die Entstehung des BLG in drei Perioden, nämlich die der Beratungen im Bundesministerium des Innern im Bundesrat und im Bundestag zerlegen läßt, ist es zweckmäßig, die Bindungen der jeweils Hauptbeteiligten festzustellen.

2. Spezielle Bindungen

a) Das Bundesministerium des Innern

Der federführende Referent im Bundesministerium hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten seines Referates zu treffen (384). § 4 II u. III GGO I). Er hat auch die Entscheidung darüber herbeizuführen, was als Meinung des Ministeriums oder bei Beratungen zwischen den Ressorts als Meinung der Bundesregierung zu gelten hat. Das Mittel, mit dem die mitbeteiligten Ressorts ihre Auffassung gegen den federführenden Referenten durchsetzen können, ist die Weisungsbefugnis der Vorgesetzten des Referenten.

Bei der Behandlung eines Gesetzentwurfs ist der Referent an ein bestimmtes Verfahren gebunden, das in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgelegt ist. Er hat alle Referate und Ressorts zu beteiligen, deren Angelegenheiten

384) Zur Verantwortlichkeit in der Bürokratie:
Fritz Morstein-Marx: Einführung in die Bürokratie S.57, 160 ff; Sultan: Bürokratie und politische Machtbildung in bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie S.37 f.

durch das Gesetz betroffen werden. Soweit nicht ein Referat oder Ressort von sich aus die Beteiligung fordert, hat der Referent einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der zu beteiligenden Referate.

Die Bindungswirkung der Geschäftsordnung ist auch deshalb gering, weil ihre das Verfahren betreffenden Bestimmungen einen weiteren Spielraum lassen.

Eine wesentliche Bindungswirkung besitzt die Weisungsbefugnis des Vorgesetzten (385) an seine Untergebenen. Mit ihrer Hilfe kann der Staatssekretär und der Abteilungsleiter seinen Willen auch gegen den Willen des Referenten durchsetzen (386). Während der Entstehung des BLG wird sie an drei Punkten sichtbar.

Die Konzeptionsänderung vom 20.4.1953 wurde bei einem Gespräch des Staatssekretärs mit dem Gutachter Dr. Pabst in Angriff genommen. Bei der Beratung vertrat der Referent seine bisherige Konzeption (387).

Die Konzeptionsänderung ist deshalb entweder auf eine Weisung des Staatssekretärs oder darauf zurückzuführen, daß der Referent sich ohne Weisung des Staatssekretärs der Konzeptionsänderung anschloß. Dieser Entschluß des Referenten

(385) Vgl. Eschenburg: Bemerkungen zur deutschen Bürokratie S.20

(386) Über das Verhältnis von Weisungsgebundenheit und Entscheidungsspielraum vgl. Kurt Kleinwahn: Gesetzeshilfsdienst für deutsche Parlamente in Arch. f. öffentl. Recht JG 79/40 S.137 ff.

(387) Dies ist aus einer handschriftlichen Marginalie auf dem Entwurf v. 21.4.53 zu entnehmen.

könnte nicht ohne weiteres als freie Willensentscheidung angesehen werden. Die Weisungsbefugnis gibt über die ausdrückliche Weisung des Vorgesetzten hinaus jeder Äußerung eine Verbindlichkeit, die eine allgemeine Erscheinung in Über- und Unterordnungsverhältnissen ist und als "autoritärer Hof" (388) der Weisungsbefugnis bezeichnet werden kann.

Nach dem Referentenwechsel am 11.1.1954 zweifelte der neue Referent an der Bundeskompetenz für die Bestimmungen über den überregionalen Notstand. Der Unterabteilungsleiter gab daraufhin die Weisung, daß der Entwurf in § 1 auch die Fälle des überregionalen Notstandes umfassen solle. (389) Die Weisung dürfte hier nicht so sehr gegeben worden sein, um die Konzeption des Unterabteilungsleiters durchzusetzen, sondern um eine zügige Bearbeitung des Gesetzes im Referat zu erreichen. Das Problem der Gesetzgebungskompetenz war bereits eingehend erörtert und sollte nun nach dem Referentenwechsel nicht noch einmal aufgerollt werden.

Als sich die Fraktionen bei der Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag auf eine Überleitungsfrist für Wohnungen von 9 Monaten geeinigt hatten, wurde der Referent vom Abteilungsleiter angewiesen, diese Regelung dem Bundesministerium der Finanzen

388) Der Begriff "autoritärer Hof" wurde in dem an der Universität Freiburg im W.S. 57/58 von Dr. Popitz geleiteten soziologischen Seminar im Zusammenhang mit einer Analyse der Dahrendorfschen Rollentheorie entwickelt.

389) Vorlage des Referenten an den Unterabteilungsleiter v. 28.7.1954. Marginalie des Unterabteilungsleiters auf der Vorlage vom 9.8.54 (BMI)

gegenüber zu vertreten (390). Hier dürfte die Weisung gegeben worden sein, um die Position des Bundesinnenministeriums gegenüber einem anderen Ressort zu stärken.

Die Weisungsbefugnis ist schließlich das Instrument, mit dem die Richtlinien der Politik im Ministerium zur Geltung gebracht werden. Dabei wird es vielfach nicht zu einer ausdrücklichen Weisung kommen. Die Weisungsbefugnis genügt zur Durchsetzung. Während der Beratungen im Bundestag forderte der Innenpolitische Ausschuß den Referenten in mehreren Fällen auf, neue Formulierungen vorzulegen, denen die im Ausschuß geäußerten Gedanken zu Grunde liegen sollten (391). Der Ausschuß und seine Mitglieder haben dem Referenten gegenüber keine Weisungsbefugnis. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß das politische Gewicht eines derartigen Votums den Referenten fügsam machen kann. Andererseits hat aber der Referent die Möglichkeit, diesem Druck durch Information des Ministers auszuweichen, wobei es dem Minister überlassen bleibt, ob er Schritte zur Unterstützung seines Referenten ergreift. Bei den Beratungen des ALG hat der Referent die erforderlichen Formulierungen geliefert ohne von seiner Rückenlehne Gebrauch zu machen. Dennoch kann hier von einer strikten Bindung des Referenten nicht gesprochen werden, weil er die Möglichkeit hatte, andere Schritte zu ergreifen.

390) Vormerk des Abteilungsleiters vom 20.7.1956 über einen Schnellbrief des BMF vom 19.7.1956 (BMI)

391) Die wichtigsten Formulierungen des Referenten auf Weisung des Ausschusses betreffen die §§ 1 I, 2 I, 27 III und 32 BLG a.F.

Wenn sich allerdings der Minister nicht durchsetzen kann oder dem Referenten seine Unterstützung versagt, bleibt es diesem verwehrt, seine Auffassung durchzusetzen. In diesem Falle besteht auch eine Bindungswirkung. Eine Beschränkung der Entscheidungsfreiheit durch gesetzliche Regelung in anderen Gesetzen kam bei den Beratungen des BLG nicht zum Zuge, weil die anderen Gesetze aus diesem Bereich (Landbeschaffungs- Schutzbereichs- und Wirtschaftssicherstellungsgesetz) erst nach der Verabschiedung des BLG zu Stande kamen. Das Reichsleistungsgesetz lieferte zwar das Vorbild für einige Teile der ersten Referentenentwürfe, hatte aber keine bindende Wirkung.

b) Der Bundesrat

Die Entscheidungsfreiheit der Personen, die im Bundesrat die Bundesratsmitglieder vertreten, ist durch die Weisungsbefugnis ihrer Vorgesetzten (392) bzw. des Kabinetts ebenfalls eingeschränkt. Die Vertreter der Länder in den Bundesratsausschüssen sind bei der Beratung an die Weisung ihrer Landesregierung gebunden (393). Da das Gesetz bereits vorliegt und damit ein genau umrissenes Ziel der Weisungen angegeben werden kann, haben diese Weisungen eine erhebliche Wirkung. Die Bindungswirkung wird dadurch verstärkt, daß ein persönlicher Kontakt zwischen dem Weisenden und dem Angewiesenen nur in einem geringeren Umfange besteht als während der Beratungen im BMI. Eine Entscheidungsfreiheit besteht lediglich in der Erwägung, wie die konkreten Weisungen mit denen der anderen Länderregierungen im Ausschuß koordiniert werden können. Dabei ist

392) Vgl. Fundis a.a.O. S.30

393) Vgl. Fundis a.a.O. S.40

eine weitere Verengung des Spielraums durch die besondere Hervorhebung juristischer Aspekte feststellbar.

Für das Bundesratsplenium bestehen die Weisungen der Kabinette der Länder. Die Stimmen im Bundesratsplenium werden einheitlich nach diesen Weisungen abgegeben. Die Minister können in den Kabinetten ihren Standpunkt allerdings selbst zur Geltung bringen. Wenn auch die zeitliche Beschränkung der Beratungen des Bundesrates durch die Verfassung (drei Wochen im ersten Durchgang, zwei Wochen im zweiten Durchgang) im wesentlichen das Verfahren betrifft, so bleibt sie doch auch für die Entscheidung nicht ohne Bedeutung. Die kurze Zeitspanne zwingt zu einer Beschränkung der Beratungsthemen und macht es unmöglich, alle Aspekte einer bestimmten Frage zu klären.

c) Der Bundestag

Der Bundestag als Organ ist nur an die Verfassung gebunden.

Seine Mitglieder sind jedoch in ihrer freien Entscheidung durch den Fraktionszwang betroffen (394). Aus den Ausführungen in der dritten Lesung kann geschlossen werden, daß die Fraktion der SPD gegen das DLG gestimmt hat. Die anderen Parteien haben keine Erklärung abgegeben. Vermutlich haben jedoch die Fraktionen der CDU/CSU, FDP und DP für das Gesetz gestimmt (395). Der Nachweis dafür, daß die

(394) Zur Frage des Fraktionszwangs vgl. Lit. bei v. Mangoldt-Klein Art.38 vor Anm.I

(395) Der Abstimmungsvorgang ist in den Einzelheiten nicht rekonstruierbar.

Abstimmung unter Fraktionszwang stattfand, läßt sich nicht erbringen. Nach der Auffassung des überwiegenden Teils der Literatur (396) ist der Fraktionszwang als Rechtsinstitut unzulässig. Daraus ergibt sich, daß eine absolute Bindungswirkung der Abgeordneten nicht bestehen kann, weil diesen die Möglichkeit offen bleibt, sich gegen die Fraktion zu erklären ohne dadurch ihres Mandats verlustig zu gehen. Bereits der Ausschluß aus der Fraktion ist jedoch eine Drohung, die eine erhebliche Bindungswirkung der Fraktionsbeschlüsse zur Folge hat. Die Frage, ob im Falle des BLG eine Bindung durch Fraktionszwang vorgelegen hat, kann auf Grund des untersuchten Materials nicht beantwortet werden. Aus der Tatsache, daß vor dem Beginn der Ausschußberatungen in einer Fraktionssitzung der CDU das BLG besprochen wurde, wurde geschlossen, daß die Ausschußdelegation Richtlinien für ihre Arbeit im Rechts- und Innenpolitischen Ausschuß empfangen hat. Diese hatte jedoch keine unmittelbare Bindung zur Folge, sondern ließen den Ausschußmitgliedern Raum für selbständige Entscheidungen (397).

B. Unverantwortliche Einflüsse

Bereits aus dem Umfang und dem Charakter der Bindungen lassen sich Schlüsse auf die Stellung der Beteiligten im Gesetzgebungsprozeß ziehen.

Während die Bundesregierung dem Referenten innerhalb der um der Einheit der politischen Führung willen erforderlichen Weisungsbefugnisse bei dem

(396) Vgl. Anm. 394

(397) Vgl. Dechamps, S.148 ff.

Entwurf des Gesetzes einen Entscheidungsspielraum einräumt, der dem Sachverstand des Referenten sein Betätigungsfeld gibt, hat der Bundesrat die Funktion, die Länder bei der Gesetzgebung zu repräsentieren. Daraus ergibt sich als notwendige Folge, daß hier der Entscheidungsspielraum des einzelnen gering sein muß. Die Absichten eines Landes können nur dann zur Geltung kommen, wenn die Repräsentanten dieses Landes an Weisungen gebunden sind und nicht mit der Autorität des Landes ihre eigenen Meinungen vertreten. Die Bindung der Abgeordneten durch einen möglichen Fraktionszwang weist auf die besondere Stellung der Parteien hin.

Die verfassungsmäßige Bedeutung der Beteiligten kann nach dem Gesagten nicht an der Bindung, denen ihre Vertreter unterstehen, gemessen werden. Theoretisch stehen Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag gleichermaßen nur an die Verfassung gebunden, einander gegenüber. Praktisch bestehen, für die Personen, die die eigentliche Arbeit im Gesetzgebungsverfahren leisten, wie gezeigt, die verschiedensten Bindungen. Das Augenmerk ist bei der Untersuchung der Verantwortlichkeit darauf zu richten, inwieweit die einzelnen Entscheidungen auf den Einfluß jener Beteiligten zurückzuführen sind und inwieweit die tatsächliche Funktion der Organe von der verfassungsmäßigen abweicht. Weiter muß untersucht werden, ob zwischen den Beteiligten eine Aufgabenteilung besteht. Schließlich wird festgestellt werden müssen, welchen Einflüssen unberechtigter Art die Hauptbeteiligten ausgesetzt waren und welchen sie erlegen sind.

1. Vielfach wird die Auffassung vertreten (398), daß bei der Tätigkeit der Legislative in der Bundesrepublik die Exekutive dadurch, daß sie die Gesetze vorbereitet und an den Beratungen des federführenden Ausschusses beteiligt ist, ein erhebliches Übergewicht besitzt. Diese Behauptung soll für das BLG einer näheren Untersuchung unterzogen werden. In Kap.1 III wurde gezeigt, welche Bestimmungen des Gesetzes im Bundestagsausschuß nicht oder nur flüchtig beraten wurden. In diesen Fällen geht die Formulierung des Gesetzes in der Regel auf den Regierungsvorschlag zurück. Da aber nachgewiesen wurde, daß diese Bestimmungen im wesentlichen rein technischen Inhalts sind und keine politischen Streitfragen enthalten, kann hier nicht von einer Übermacht der Exekutive gesprochen werden. Bei der Beratung der sachlichen Probleme beteiligte sich der Referent intensiv an der Diskussion und hatte damit die Gelegenheit, die Entstehung der Vorschriften maßgebend zu beeinflussen. Dennoch setzte der Bundestag sich gegenüber der Regierung bei den wichtigsten Problemen durch.

In der Frage des überregionalen Notstandes mußte die Regierung eine wesentliche Einschränkung auf die unbedingt notwendigen Fälle hinnehmen, obwohl sie eine weitergehende Regelung gewünscht hatte. Der Kompromiß, durch den die Aufzählung der Leistungsgegenstände einer Rechtsverordnung überlassen wurde, ist als ein "Sieg" des Parlaments über die Regierung zu verstehen; die Regierung hatte sich zur Unterstützung ihrer Ansicht darauf berufen, daß eine hinreichende enumerative Aufzählung nicht möglich sei. Ein Übergewicht der

(398) Kleinrahm a.a.O. S.140 ff.; Peters in Festschrift für Laforet (1952) S.19 ff.

Regierung über den Bundestag kann nur dort bestehen, wo die Regierungsvertreter auf Grund ihrer besseren Sachkenntnis eine günstigere Ausgangsposition als die Abgeordneten besitzen. Wenn sich der Bundestag in einer Frage, in der sich die Bürokratie auf ihre Sachkunde beruft, durchsetzte, so wird darin deutlich, daß eine Übermacht der Bürokratie hier nicht besteht.

Auch in der Frage der Anforderung landwirtschaftlicher- und ernährungswirtschaftlicher Betriebe hat der Innenpolitische Ausschuß ohne Unterstützung des Bundesrates gegen den Willen der Bundesregierung entschieden.

Bei der Entscheidungsregelung haben die Bundestagsausschüsse nur wenig Änderungen vorgenommen, weil Professor Scheuner in seinem Gutachten zu dem Ergebnis kam, daß die von der Regierung vorgesehene Regelung der Verfassung entsprach. Nach dem Gang der Beratungen besteht kein Zweifel, daß bei einem negativen Urteil Professor Scheuners die Bundestagsausschüsse eine andere Regelung durchgesetzt hätten. Auch hier scheint also jenes Vorherrschen der Exekutive nicht gegeben zu sein. Allerdings muß dabei beachtet werden, daß die Vereinbarkeit einer Regelung mit dem GG noch nicht besagt, daß eine andere bessere Lösung hätte gefunden werden können. Da jedoch im Innenpolitischen Ausschuß mehrere Abgeordnete (399) umfangreiche Kenntnisse auf diesem Gebiet besaßen, ergibt sich

-
- (399) Durch langjährige Tätigkeit im Ausschuß als Vorsitzender hatten der Abg. Maier (Freiburg) SPD und die Abg. Schmitt (Vockenhausen) SPD und Kihn (CDU) als Berichterstatter sich große Erfahrungen auf diesem Gebiet erworben.

auch unter diesem Aspekt keine andere Beurteilung. Die Frage der Anforderungsbehörden ist in diesem Zusammenhang nur schwer als Beispiel zu verwenden, weil hier die Gegensätze in erster Linie zwischen Bund und Ländern und zwischen dem BMI und BMF bestanden. Auch hier hat der Bundestag eindeutig Partei ergriffen. Die Stellungnahmen des Bundesrates und die verschiedenen Auffassungen des Bundesinnen- und des Finanzministeriums waren ihm bekannt.

Der Innenpolitische Ausschuß hat schließlich eine neue Übergangsregelung allerdings mit Formulierungshilfe durch das BMI selbständig erarbeitet. Wenn auch im sachlichen Bereich der Bundestag und insbesondere der Innenpolitische Ausschuß seine Auffassungen durchgesetzt hat, so ist doch in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß fast alle Formulierungen, soweit sie nicht den Stellungnahmen des Bundesrates oder des deutschen Anwaltsvereins entnommen waren, von dem Referenten des BMI verfaßt wurden.

In keinem Falle konnte die Formulierung einer Vorschrift auf einen Abgeordneten zurückgeführt werden. Hierin liegt eine Einflußmöglichkeit, die jedoch nicht überbewertet werden darf, weil die Ausschußmitglieder zum größten Teil in der Lage waren, den sachlichen Gehalt einer Formulierung zu beurteilen, selbst wenn sie die Formulierung selbst dem Juristen überließen.

Die Erklärung dafür, daß eine Übermacht der Exekutive hier nicht festgestellt werden kann, dürfte in dem besonderen Charakter des BLG zu suchen sein. Das BLG ist nicht, wie z.B. Lastenausgleich, Krankenversicherung oder Sozialhilfsgesetz eine umfangreiche Materie mit einer Fülle von Spezialnormen, sondern ein gut überschaubares System in dem ein bestimmtes, den Ausschußmitgliedern be-

kanntes Rechtsgebiet geregelt wird. Viel eher als von einer Überfremdung des Bundestages durch den Einfluß der Exekutive könnte man hier von einer Arbeitsteilung in dem Sinne sprechen, daß die Ministerien Vorbereitung und technische Ausgestaltung der Regelungen vornehmen, die der Bundestag im Grundsatz beschließt.

2. Wie bereits im einzelnen nachgewiesen wurde (400), ist auch der Einfluß der Interessenverbände auf die endgültige Gestaltung des BLG als gering zu veranschlagen. Nur einige vom deutschen Anwaltsverein vorgeschlagene Änderungen konnten sich durchsetzen, obwohl sie weder dem Regierungsentwurf noch den Empfehlungen des Bundesrates entsprachen. Das ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß der Deutsche Anwaltsverein nicht als Interessenverband, sondern als Gutachter angesehen wurde. Bei der Bedeutung, die den Interessenverbänden und ihrem Einfluß auf die Gesetzgebung in der öffentlichen Meinung zugeschrieben wird, ist es verwunderlich, daß sie einen so geringen Einfluß ausüben, zumal das BLG in das Privateigentum eingreift, deshalb als besonders wichtiges Einflußobjekt erscheint und nicht zuletzt aus diesem Grunde als Untersuchungsobjekt gewählt wurde. Mehrere Faktoren begründen diese Erscheinung.

Zum einen ist der Staat im BLG selbst unmittelbar an einer schlagkräftigen Lösung interessiert, weil es in den Anwendungsfällen um die Existenz dieses Staates geht. Diese Interessenlage gibt

den Interessen der Allgemeinheit eine große Bedeutung. Zum anderen wurden durch das Gesetz keine Interessen der Verbände unmittelbar und zum gegenwärtigen Zeitpunkt betroffen (401).

Ferner sind die Verbände möglicherweise an einer eigenen Initiative nur dann interessiert, wenn zwischen den Parteien und Verbänden Unterschiede in der Interessenlage vorliegen. Dies war beim BLG nicht der Fall. Der Gegensatz zwischen Individuum und Allgemeinheit gilt für alle Staatsbürger in gleicher Weise.

Schließlich ist nach den Äußerungen einiger Verbandsfunktionäre der Einfluß der Verbände bei den verschiedenen Ministerien nicht gleich groß. Jeder Verband wendet sich naturgemäß in erster Linie an die Ministerien, mit denen er häufiger zu tun hat und wird danach trachten, seine Verbindungen zu diesem auszubauen.

Das BMI ist relativ selten Adressat solcher Beziehungen, weil sich die Gesetze, die dort beraten werden, in der Regel nicht auf ein Teilgebiet der Wirtschafts-, Landwirtschafts- oder Finanzpolitik erstreckt, sondern die inneren Verwaltungsangelegenheiten betreffen. Auf Grund des vorliegenden Materials kann dieser Gedanke nur als Vermutung geäußert werden und bedürfte noch weiterer Nachweise durch die Feststellung des Einflusses der Verbände bei anderen Gesetzen.

Eine solche Untersuchung müßte auch den Umstand berücksichtigen, daß die Stellungnahmen der Verbände dann eine bessere Chance der Durchsetzung haben, wenn sie mit der Auffassung eines der be-

(401) Mit Ausnahme des Bauernverbandes, der ein starkes Interesse am Manöverrecht hatte.

teiligten Organe übereinstimmen.

3. Die Presse hat die Öffentlichkeit über die Entstehung des BLG im wesentlichen nur unvollkommen informiert (402). Nur das Handelsblatt hat seine Leser vollständig und richtig in 13 Artikeln und Notizen über die Pläne der Beteiligten und den Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens unterrichtet (403). Es hat als einzige Zeitung auch sachlich fundierte Vorschläge zu den einzelnen Bestimmungen vorgebracht und eine politische Richtung vertreten, die etwa der des deutschen Industrie- und Handelstages entspricht.

Die überregionalen Tageszeitungen größerer Bedeutung, "Frankfurter Allgemeine Zeitung", "Die Welt", "Süddeutsche Zeitung", beschränken sich im wesentlichen auf Berichte anlässlich der Verabschiedung des Entwurfs im Kabinett, der Stellungnahme des Bundesrates, sowie der ersten und dritten Lesung des Bundestages. Kritisch nimmt nur die Süddeutsche Zeitung mit unsachlicher Polemik in einem Kommentar Stellung, dessen sachlicher Gehalt mit den von der SPD geäußerten Ansichten übereinstimmt (404). Die Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung (405), der Industriekurier (406) und der Hamburger Anzeiger (407), brachten je einen Kommentar zum

(402) Pressearchiv d. BT, ergänzt durch Pressearchiv des BMI 005/615 Anlage 2

(403) Handelsblatt v. 5.5.1952, 3.7.1954, 4.8. u. 27.6.1955, 18.7.1955, 6.2.1956, 21.3.1956, 9.4.1956, 4.9. und 23.7.1956, 19.10.1956

(404) Süddeutsche Zeitung v. 4.6.1955

(405) 11.6.1955

(406) 28.4.1955

(407) 7.6.1955

BLG, der bei den beiden erstgenannten weitgehend die Auffassungen des BDI vertritt und beim Hamburger Anzeiger keiner Meinung der Beteiligten zuzuordnen ist.

Alle übrigen Zeitungen beschränken sich in ihrer Berichtserstattung auf eine kurze Darstellung des Gesetzesinhalts nach der Verabschiedung im Kabinett und auf eine kurze Notiz nach dem Ende der Beratungen im Bundestag. Gelegentliche Kritik ist in der Regel nicht fundiert.

Im übrigen läßt die zeitliche Verteilung der Pressestimmen erkennen, daß im Jahre 1952 vielleicht wegen der Beteiligung der Länder, die Zeitungen im allgemeinen die Beratungen mit größerem Interesse verfolgten als in der späteren Zeit bis zur Verabschiedung im Kabinett.

Ein Einfluß der Presse auf den Gang der Beratungen oder den sachlichen Gehalt des Gesetzes ist in keinem Falle feststellbar.

• Verantwortung für den Inhalt der Normen

In der Untersuchung muß auch ein Urteil über die geleistete Arbeit abgegeben werden, weil eigene Stellungnahme und Wertung die notwendige Ergänzung der empirischen Feststellungen bilden.

1. Die Kritik des Sprechers der SPD in der ersten Lesung (408) wirft dem Regierungsentwurf mangelnde Rechtsstaatlichkeit vor. Nach dem Regierungsentwurf könnten zu nur vage bestimmten Zwecken unbestimmte Leistungen von Behörden angefordert werden,

408) 112. Sitzung des 2. Bundestags am 11.11.1955
Sten.Prot. 6052 D

deren Bestimmung einer Rechtsverordnung der Bundesregierung überlassen bleibe. Da zudem das grundsätzlich zu begrüßende Subsidiaritätsprinzip wegen der sofortigen Vollziehbarkeit der Anordnungsbescheide nicht zur Geltung gelangen könnte, sei das BLG ein "würdiger Nachfolger" des RLG.

Bezüglich der Anwendung des Gesetzes für Fälle des überregionalen Notstandes ist dieser Kritik eine Berechtigung nicht abzusprechen. Die doppelte beispielhafte Aufzählung der Fälle des überregionalen Notstandes "als öffentlicher Notstand gelten insbesondere gemeine Gefahren wie Überschwemmungen usw." in Verbindung mit der Formulierung "zur Beseitigung oder Verhütung eines Notstandes soweit dessen Auswirkungen über den Bereich eines Landes hinausgehen oder... hinausgehen können", macht eine genaue Festlegung der Fälle, in denen das Gesetz angewendet werden kann, faktisch unmöglich und ist zudem gesetzestechisch ungeschickt. Dieser Mangel wiegt umso schwerer, als die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für diese Fälle umstritten ist. Es wäre daher wohl angebracht gewesen, wenn das BMI aus Zweckmäßigkeitsgründen die Einbeziehung des überregionalen Notstandes forderte, in Verhandlungen mit den Ländern bereits vor dem Kabinettsbeschluß diese Frage zu klären (409). Die radikale Ablehnung der SPD ist wohl in erster Linie darauf zurückzuführen, daß durch die vorgesehene Regelung des § 1 auch Streikfälle erfaßt würden.

Die Kritik der SPD an den von der Regierung beabsichtigten Generalklauseln erscheint demgegenüber als unberechtigt, weil die sachlichen

(409) Vgl. Fundis a.a.O. S.48

Schwierigkeiten der Aufstellung des Katalogs und die Auslegungsschwierigkeiten die erforderliche Schlagkraft des Gesetzes einschränken und die Generalklauseln in ihrem Umfang genau spezifiziert waren.

In der Begründung zu § 5 führt die Bundesregierung aus, daß Behörden der zivilen Verwaltung zu Anforderungsbehörden bestimmt werden sollen. Es ist nicht ganz verständlich, weshalb diese Absicht nicht in die Formulierung des § 5 aufgenommen wurde, wie es später in den Beratungen des Ausschusses geschah. Die Vermutung, daß dadurch die spätere Beauftragung der Wehrverwaltung offengelassen werden sollte, ist aus den Akten des BMI zu widerlegen. Das BMI hatte sich in einer Kontroverse mit dem BMVtg immer auf den Standpunkt gestellt, daß die Wehrverwaltung nicht als Anforderungsbehörde zuständig sein sollte (410). Da dieser Gedanke nicht in das Gesetz aufgenommen wurde, muß daher als ein Fehler in der Gesetzesformulierung angesehen werden.

Der Einwand des SPD-Sprechers gegen die Geltung des Subsidiaritätsprinzips trifft nicht zu, weil dieses gerade von der Anforderungsbehörde berücksichtigt werden soll.

Die Novelle zum BLG sieht wesentlich weitergehende Eingriffe in die Privatsphäre vor als der Regierungsentwurf von 1955. Gegen Ende der Beratungen des Entwurfs hatte das BMVerk bereits die Regelungen vorgeschlagen, die jetzt in der Novelle

410) In der Novelle §§ 5,79 BLG n.F. in Verb. mit RVO vom 1.10.1961 a.a.O. wird die Zuständigkeit auf die Wehrverwaltung übertragen. Dennoch war zum damaligen Zeitpunkt die Haltung des BMI eindeutig ablehnend.

vorgesehen sind. Daraus ergibt sich, daß das BLG schon damals als nicht ausreichend angesehen wurde. Die Notwendigkeit, ein noch nicht angewendetes Gesetz zu novellieren, zeigt, daß der Gesetzgeber bei der Verabschiedung des BLG seiner Aufgabe nicht ganz gerecht geworden ist. Das BMI hätte wenigstens versuchen müssen, eine ausreichende gesetzliche Grundlage durchzusetzen. Man muß freilich berücksichtigen, daß in der damaligen politischen Situation keine Aussicht für die Verabschiedung eines solchen Entwurfs durch den Bundestag bestanden hätte. Dann aber hätte erwogen werden können, ob nicht zunächst nur eine Übergangsregelung für die Leistungen an die Besatzungsmächte und für das Manöverrecht hätte getroffen werden können. Diese Erwägungen sind unterblieben.

Die juristische Betrachtungsweise, die der Bundesrat in seinen Ausschußberatungen übt, scheint dem Verfasser die Stellung dieses Gremiums im politischen Kräftesystem in unerwünschter Weise zu verlagern, weil die erörterten Probleme gerade nicht in erster Linie juristischer Natur sind. Diese Kritik kann hier allerdings nicht weiter ausgeführt werden, weil dazu eine genauere Untersuchung dieser Institution auch in anderen Gesetzgebungsverfahren erforderlich wäre.

In der Frage der Behördenorganisation hat der Bundesrat eindeutig die Interessen der Länder an der Bestimmung der Anforderungsbehörden über die aus sachlichen Gründen der schlagkräftigen Anwendung des Gesetzes notwendige zentrale Regelung gestellt.

Im Bundesrat dürfte bei der Abwägung der Bemühungen zwischen Allgemeinwohl und Individualinteresse der Zweck des Gesetzes nicht genügend

berücksichtigt worden sein. Aus vielen Bemerkungen ergibt sich, daß das Gesetz einseitig unter dem Gesichtspunkt des Schutzes vor staatlicher Willkür betrachtet wurde. Das Wegfallen der sofortigen Vollziehbarkeit des Leistungsbescheides, die Verkürzung der Frist, in denen die Leistungsvorbereitung der Anforderung folgen muß, die Streichung des § 12 Ziff. 1 u. 2 Reg.E. und weitere Bestimmungen sind sicher ein geeigneter Schutz gegen Verwaltungswillkür. Sie erschweren jedoch die Anwendung des Gesetzes im Ernstfall in einem Maße, das den Sinn des Gesetzes gefährdet. Der die Haltung des Bundestages überspitzt kennzeichnende Ausspruch bei der Beratung des § 12 Reg.E. "In Friedenszeiten brauchen wir keine so weitgehende Regelung und in Kriegszeiten kommt doch alles anders", mag zwar einer gewissen Berechtigung nicht entbehren, ist jedoch als Haltung für den Gesetzgeber nicht zulässig, der in die Zukunft hinein selbst dann planen muß, wenn die genaue Übersicht über die auftretenden Probleme noch nicht möglich ist.

II. Der Wille des Gesetzgebers

Im Verlauf der Untersuchung wurde dargestellt, daß die durch die Verfassung gegebenen Beschränkungen, die Richtlinien der Politik, Zweckmäßigkeitserwägungen, sachliche Notwendigkeiten und Machtfragen die endgültige Gestalt des Gesetzes beeinflussen. Es wurde nachgewiesen, daß verschiedene Beteiligte, die Bundesregierung, Bundesministerien, Interessenverbände, Gutachter, Länder, Bundesrat, Abgeordnete und der Bundestag bei der Entstehung mitwirkten.

Der Wille des Gesetzgebers ist nicht juristisches Hilfsmittel für die Auslegung von Normen. Er selbst hat normative Bedeutung. Der normative "Wille des Gesetzgebers" formuliert ein politisches Prinzip, die

Forderung, daß jedes politische Handeln als verwirklichter Wille Entscheidung und damit Übernahme von Verantwortung ist. Keiner der Beteiligten kann sich darauf berufen, daß er nicht anders handeln konnte, weil es eine Zwangsläufigkeit politischer Entwicklung nicht gibt (411). Die Erklärbarkeit einer Handlung bedeutet nicht ihre Rechtfertigung. Gesetzgebung ist Rechtsetzung. Recht wird nur absichtlich gesetzt. Es kann nach seinem Wesen nicht Zufallsprodukt sein, weil es die Verwirklichung materieller Gerechtigkeit ist. Daß der Gesetzgeber den Willen zur Verantwortung seiner Entscheidungen haben muß, daß er den Dingen und den Menschen Gerechtigkeit widerfahren läßt, macht das Gesetz zum Recht, den Gesetzgeber zu dem, der das Rechte tut.

=====

(411) Arnold Bergstraesser: Politik in Wissenschaft und Bildung. S.18 f. "Der geschichtliche Fluß selbst schränkt die Möglichkeiten des Handelns und der Verhaltensweisen ein. Er wirkt bedingend durch den 'Stand' der Dinge. In Wirklichkeit 'stehen' sie aber nicht, sondern sie werden in gewissem Maße fassbar, eben insofern, als sie unwiderrufliche Voraussetzungen für das 'kommende' wie die nächsten Schritte sind. Niemals aber stellt politisches Handeln den Menschen eine Aufgabe ohne die Freiheit des Wählens unter mehreren gegebenen Möglichkeiten offenzulassen und damit die Not der Entscheidung aufzuerlegen."

Z e i t t a f e l

<u>Datum</u>	<u>I</u> Bundesministerium des Inneren	<u>II</u> Mitbeteiligte Ressorts	<u>Lä</u> <u>an</u>
28. 1. 1948			
23. 5. 1949			
10. 4. 1949			
3. 3. 1950			
19. 9. 1950			
9. 10. 1950	Rücktritt des Bundesministers Dr. Gustav Heinemann		
26. 10. 1950		Einsetzung des Beauftr Bundeskanzlers für die Vermehrung der Alliiertenkräfte in der Bundesregierung zusammenhängenden Fragen (Dienststelle Blank)	
20. 2. 1951	Erste Prüfung der Möglichkeiten zum Erlass eines Sachleistungsgesetzes ohne Beteiligung Dritter		
28. 2. 1951	Rohentwurf der Gliederung eines Sachleistungsgesetzes		

III
nder und
derer Beteiligte

IV
Parlamentarische
Gremien

V
Historische
Ereignisse

Gründung des Wirt-
schaftsrates

Gründung der
Bundesrepublik

Verfassungsgesetz

Antrag der Zen-
trumsfraktion auf
Aufhebung des RLG
BT Drs.657

Außenministerkon-
ferenz in New York
(Erörterung des
Problems der
deutschen Wieder-
aufrüstung)

agten des
mit der
ten Streit-
publik
en.

Datum

I

II

2. 3.1951		Beginn der Kontroverse Entschädigungsfestsetzung behörden mit dem BMF
6. 3.1951		
7. 3.1951	1. Entwurf stark an das RLG angelehnt	
11. 7.1951	Staatssekretär I unterrichtet den Bundeskanzler über den Beginn der Vor- arbeiten für ein BLG	
5. 9.1951		
10.-14.9.1951		
19. 9.1951		
3.10.1951	2. Entwurf und Begründungsent- wurf	
11.10.1951		

III

IV

V

e über die
zungs-

Revision des
Besatzungsgesetzes

Bundestagsrechts-
ausschuß 123.Sitzung
über Drs.657

Außenministerkon-
ferenz in Washington
(Beschluß über
deutsche Wiederbe-
waffnung)

Bundestagsrechts-
ausschuß 125.Sitzung
über Drs.657

167.Bundestags-
sitzung Beschluß:
Die Bundesregie-
rung wird beauftragt,
eine Neuregelung des
Sachleistungs-
rechtes vorzuberei-
ten (Drs.2589)

Datum

I

II

1.11.1951	3. Entwurf	
16.11.1951	4. Entwurf	
17.u.24.1.1952		Ressortbesprechungen
28. 1.1952	5. Entwurf	
28. 1.1952	Bestellung des Reichsrichters a.D. Dr. Pabst zum Gut- achter für das BLG	
5. 2.1952	Besprechung des 5. Entwurfes mit Vertre- der Länder und der kommunalen Spitzenverbände	
19. 2.1952		
3. 3.1952		
8. 3.1952		
10. 3.1952	Begründungsentwurf	
20. 3.1952	6. Entwurf und Begründungsentwurf	
29. 3.1952	Stellungnahme von Dr. Pabst zum 6. Entwurf	

retern der Ressorts,
organisationen

Übersendung eines
Entwurfs an
A.gem.Bes.G.

Die A.gem.Bes.G.
fordert, an der
Ausarbeitung des
Entwurfs beteiligt
zu werden

Deutscher Hotel-
und Gaststättenver-
band fordert Betei-
ligung (Die Forde-
rung wird vom BMI
abgelehnt)

Datum

I

II

31. 3.1952

Ressortbesprechung

1. 4.1952

Ressortbesprechung über den 6. Entwurf
ligung der kommunalen Spitzenorganis

2. 4.1952

2. 4.1952

Der Bundeskanzler
bittet den Bundes-
innenminister
Dr. Lehr um Be-
schleunigung der
Vorarbeiten, weil
sich das fehlende
Leistungsgesetz
für die Verhandlun-
gen über den Trupp-
vertrag und die
EVG störend bemerk-
bar macht

22.1.-15.4.1952

23. 4.1952

Staatssekretärsbesprechung der be-
teiligten Ressorts, in denen über die
strittigen Fragen des Behördenaufbaues
sowie die Anforderung an landwirt-
schaftliche Betriebe keine Einigung
erzielt wird.

30.4.u.28.5.1952

Ressortbesprechungen

26. 5.1952

rf unter Betei-
ationen

Übersendung des
6. Entwurfes an die
Verbindungsstellen
der evangelischen
und katholischen
Kirche

l-
ben-

-

Stellungnahmen der
Länder und kommunalen
Spitzenorganisationen
zu den verschiedenen
Entwürfen

s,

Datum

I

II

27. 5.1952

9. 6.1952

11. 6.1952 Das federführende Referat vermutet,
daß die Dienststelle Blank die Ver-
abschiedung des BLG verzögern will.

21. 6.1952 7. Entwurf

9.u.19.7.1952 Abteilungsleiterbesprechungen

11. 7.1952 Der Gesellschaft für die deutsche
Sprache wird der Entwurf zur sprach-
lichen Begutachtung vorgelegt.

19. 7.1952 8. Entwurf

28. 7.1952 Stellungnahme des Bundesrech

18. 8.1952

8. 9.1952 Nach Auffassung des
zuständigen Referates
genügt das BLG nicht
den sachlichen Er-
fordernissen für
einen wirksamen
Luftschutz

10. 9.1952

III

IV

V

Unterzeichnung
der EVG

Bank Deutscher
Länder, DIHT und
Arbeitsgemeinschaft
der freien Wohl-
fahrtsverbände er-
halten Entwürfe

nungshofes

Polemische und un-
sachliche Stellung-
nahme des Verbandes
der deutschen Erd-
ölindustrie

Stellungnahmen der
A.gem.f.Bes.Gesch.
und des Haus- und
Grundbesitzervereins

Datum

I

II

- | | | |
|----------------------------|--|----------------------|
| 17.10.1952 | 1. Gutachten von
Reichsrichter a.D.
Dr. Pabst | |
| 21.10.1952 | Vermerk des Staatssekretärs I.
Bei den Beratungen des BLG haben
sich Verzögerungen ergeben, weil
die Verhandlungen über den Truppen-
vertrag und die Manöverrechtskonvent
noch nicht abgeschlossen sind | |
| 3.11.1952
bis 29.7.1953 | | |
| 3.11.1952 | 2. Gutachten von
Reichsrichter a.D.
Dr. Pabst | |
| 18.11.1952 | 9. Entwurf | |
| 10.12.1952 | | Ressortbesprechungen |
| 6. 2.1953 | Es wird erwogen, ob
ein besonderes
Manöverleistungsgesetz erlassen
werden soll | |
| 19. 3.1953 | | |
| 8. 5.1953 | | Ressortbesprechungen |
| 20. 4.1953 | Besprechungen des Staatssekretärs mit
Dr. Pabst, dem Referenten und
dem Unterabteilungsleiter. Der Aufbau
des BLG wird entscheidend geändert | |
| 29. 4.1953 | 10. Entwurf | |
| 15. 5.1953 | 11. Entwurf | |

ion

Stellungnahmen des
BdI, DIHT Haus- und
Grundbesitzerverein
und der A.gem.f.
Bes.Gesch.

Annahme der Deutsch-
landsverträge im
Bundestag

<u>Datum</u>	I	II
29. 6.1953	12. Entwurf	
7. 7.1953	Besprechung beim Staatssekretär II. Erörterung der Fragen, die sich für die Behandlung der kommunalen Organi- sationen ergeben	
29. 7.1953	13. Entwurf	
6. 9.1953		
8.10.1953	Abteilungsleiterbesprechung	
12.11.1953	14. Entwurf	
19.12.1953	Die geplante Grundgesetzänderung macht eine Umarbeitung erforderlich	
26. 2.1954		
31. 8.1954		
3.10.1954		
23.10.1954		
11. 1.1955	Der Staatssekretär des BMW intervenier bei Bundesminister Dr.Schröder wegen d sich aus der Berück sichtigung des inne deutschen und Aus- fuhrbedarfes ergebe Beschränkungen der Leistungspflicht	

Wahl zum II. Bundestag

Grundgesetzänderung
(Aufnahme der Wehr-
hoheit)

Ablehnung der EVG
in der französi-
schen National-
versammlung

Unterzeichnung
der Pariser Ver-
träge

Beitritt der Bun-
desrepublik zur
Nato

st
er
r-

nden

Datum

I

II

16. 2.1955 Ergebnislose Staatssekretärbesprechu
23. 2.1955 15. Entwurf
13. 4.1955 Der Entwurf wird dem Kabinett zugela
5. 5.1955

8. 5.1955

2. 6.1955 Das Kabinett verabschiedet das BLG
14.6.-24.6.1955

7. 7.1955 Entwurf einer
Stellungnahme zu
den Beschlüssen des
Bundesrates

11.10.1955 Die Zustimmung des Kabinetts zu der
Stellungnahme wurde im Umlaufwege
eingeholt

11.11.1955

30.11.1955

III

IV

V

ng

itet

Ende des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik

Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO

Beratungen im Bundesrat

Erste Lesung im Bundestag

In der Regierungsfraktion bestehen Bedenken gegen das BLG. Bundesminister Dr. Schäffer schlägt eine Besprechung im Fraktionsvorstand und danach in der Fraktion vor.

Datum

I

II

30.11.1955

Bundeskanzler
Adenauer wendet s
an die Vorsitzend
der das BLG berat
den Bundestagsaus
schüsse mit der B
um beschleunigte
Beratung

3.12.1955

Der Referent nahm
an einer Sitzung
des Fraktionsar-
beitskreises der
CDU für Innenpoli-
tik über das BLG
teil.

5.12.1955

Sprechzettel des
Ministers für
Fraktionsvorstand der
CDU

8. 1. bis
17.6.1956

31. 1.1956

Das BMVerk schlägt
eine völlige Umar-
beitung des BLG vor

7. 3.1956

17. 3.1956 bis
7. 5.1956

ich
en
en-
-
itte

Beratungen des BLG
im Innenpolitischen
Ausschuß (57.-84.
Sitzung)

t
-
or

102.Sitzung des
wirtschaftspoliti-
schen Ausschusses
über das BLG

Beratungen des BLG
im Rechtsausschuß
(119.-123.Sitzung)

Datum

I

II

7. 6. 1956

5. 7. 1956

1. 2. 51a
27. 7. 1956

Über die Zeitspanne, für die Wohnungen die von den Besatzungsmächten belegt sind, kommt es zu einer heftigen Kontroverse zwischen dem BMI und dem BMF, in deren Verlauf die Anrufung des Vermittlungsausschusses für die Bundesregierung erwogen wird

20. 7. 1956

26. 9. 1956

27. 9. 1956

8. 10. 1956

15. 10. 1956

Schriftlicher Bericht
des Innenpolitischen
Ausschusses

2. und 3. Lesung im
Bundestag

2. Durchgang im Bun-
desrat (Anrufung des
Vermittlungsaus-
schusses)

160. Sitzung des
Vermittlungsaus-
schusses
Beratung des BLG

160. Sitzung des
Bundestages. Bericht
und Beschluß über
das vom Vermittlungs-
ausschuß erzielte
Ergebnis

163. Sitzung des
Bundesrates. Bericht
und Beschluß über das
vom Vermittlungsaus-
schuß erzielte Er-
gebnis

Urschriften des
BLG

Presseberichte und Notizen zum
Bundesleistungsgesetz.

(Pressearchiv des Deutschen Bundestags,
ergänzt nach den Akten des Bundesinnen-
ministeriums)

Süddeutsche Zeitung	30. 1.1951
Die Welt	27. 3.1952
Neue Zeitung	27. 3.1952
Handelsblatt	5. 5.1952
Süddeutsche Zeitung	12. 5.1952
Weserkurier	13. 6.1952
Neue Ruhrzeitung	14. 6.1952
Stuttgarter Zeitung	1. 7.1952
Bulletin	2. 7.1952
Allgemeine Zeitung Mainz	3. 7.1952
Bremer Nachrichten	23. 7.1952
Frankfurter Allgemeine Zeitung	26. 8.1952
Neue Zeitung	27. 8.1952
Frankfurter Neue Presse	28. 8.1952
Süddeutsche Zeitung	1. 9.1952
Generalanzeiger	2. 9.1952
Süddeutsche Zeitung	27. 9.1952
Deutsche und Wirtschaftszeitung	25.10.1952
Frankfurter Rundschau	3. 1.1953
Hamburger Anzeiger	7. 1.1953
Frankfurter Allgemeine Zeitung	7. 1.1953

Frankfurter Allgemeine Zeitung	12. 1.1953
Mannheimer Morgen	8. 1.1953
Frankfurter Allgemeine Zeitung	22.12.1953
Die Welt	22.12.1953
Die Gemeinde	1. 1.1954
Industriekurier	6. 1.1954
Kölner Stadtanzeiger	21. 1.1954
Hamburger Echo	21. 1.1954
Hannoversche Allgemeine	11. 5.1954
Generalanzeiger	2. 6.1954
Handelsblatt	3. 7.1954
Bremer Nachrichten	19.10.1954
Bremer Nachrichten	8.12.1954
Komment.f.Wirtsch. u. Presse (hekt)	6.12.1954
Frankfurter Neue Presse	4. 1.1955
Industriekurier	6. 1.1955
Neues Deutschland	11. 1.1955
Süddeutsche Zeitung	15. 1.1955
Hannoversche Allgemeine	18. 1.1955
Mannheimer Morgen	5. 2.1955
Industriekurier	28. 4.1955
Mannheimer Morgen	29. 4.1955
Hamburger Anzeiger	29. 4.1955
Rheinische Post Düsseldorf	19. 5.1955
Kölnische Rundschau	21. 5.1955
United Press	23. 5.1955

Nürnberger Nachrichten	24. 5.1955
Abendpost	24. 5.1955
Deutsche und Wirtschaftszeitung	25. 5.1955
Mittag Düsseldorf	25. 5.1955
Hannoversche Allgemeine	26. 5.1955
Hamburger Abendblatt	3. 6.1955
Hamburger Echo	3. 6.1955
Kasseler Post	3. 6.1955
Süddeutsche Zeitung	3. 6.1955
Hannoversche Presse	3. 6.1955
Rheinische Post	3. 6.1955
Kölnischer Stadtanzeiger	3. 6.1955
Hannoversche Presse	3. 6.1955
Tagesspiegel	3. 6.1955
Schwäbische Landeszeitung	3. 6.1955
Süddeutsche Zeitung	4. 6.1955
Neue Rheinische Zeitung Köln	4. 6.1955
Die Welt	4. 6.1955
Handelsblatt	4. 6.1955
Neue Rheinische Zeitung	7. 6.1955
Westfalenpost	7. 6.1955
Hamburger Anzeiger	7. 6.1955
Schleswig Holsteinische Volkszeitung	7. 6.1955
Frankfurter Allgemeine Zeitung	7. 6.1955
Rheinzeitung Koblenz	7. 6.1955
Generalanzeiger	7. 6.1955
Frankfurter Rundschau	7. 6.1955

Handelsblatt	8. 6.1955
Weserkurier	10. 6.1955
Deutsche und Wirtschaftszeitung	11. 6.1955
Industriekurier	11. 6.1955
Bremer Nachrichten	11. 6.1955
Generalanzeiger	13. 6.1955
Handelsblatt	17. 6.1955
Hamburger Abendblatt	19. 6.1955
Industriekurier	21. 6.1955
Frankfurter Neue Presse	21. 6.1955
Bulletin	22. 6.1955
Münchener Merkur	23. 6.1955
Industriekurier	23. 6.1955
Die Welt	23. 6.1955
Rheinzeitung Koblenz	24. 6.1955
Generalanzeiger	24. 6.1955
Hannoversche Allgemeine	24. 6.1955
Düsseldorfer Nachrichten	24. 6.1955
Frankfurter Allgemeine Zeitung	24. 6.1955
Frankfurter Allgemeine Zeitung	24. 6.1955
Handelsblatt	27. 6.1955
Frankfurter Allgemeine Zeitung	30. 6.1955
Deutsche und Wirtschaftszeitung	2. 7.1955
Handelsblatt	18. 7.1955
Kommentar	4.10.1955
Die Andere Zeitung	6.10.1955
Frankfurter Allgemeine Zeitung	14.10.1955

Südwest Merkur	11.11.1955
Kölnische Rundschau	12.11.1955
Süddeutsche Zeitung	12.11.1955
Deutsche	16.11.1955
Unser Tag (KPD)	18.11.1955
Kommentar	21.12.1955
Hamburger Anzeiger	4. 2.1956
Handelsblatt	6. 2.1956
Frankfurter Allgemeine Zeitung	8. 3.1956
Handelsblatt	21. 3.1956
Handelsblatt	9. 4.1956
Gandersheimer Kreisblatt	9. 6.1956
Stuttgarter Nachrichten	20. 6.1956
Westdeutsche Allgemeine	20. 6.1956
Frankfurter Neue Presse	20. 6.1956
Frankfurter Neue Presse	22. 6.1956
Wiesbadener Kurier	22. 6.1956
Handelsblatt	4. 7.1956
Die Welt	6. 7.1956
Bonner Rundschau	7. 7.1956
Frankfurter Allgemeine Zeitung	7. 7.1956
Handelsblatt	9. 7.1956
Handelsblatt	23. 7.1956
Stuttgarter Nachrichten	25. 9.1956
Stuttgarter Zeitung	28. 9.1956
Frankfurter Rundschau	13.10.1956
Handelsblatt	19.10.1956

Süddeutsche Zeitung	29.10.1956
Deutsche und Wirtschaftszeitung	21.11.1956
Tagesspiegel	2. 2.1957
Die Freiheit	15. 2.1957
Südwest Merkur	15. 2.1957
Stuttgarter Zeitung	1. 3.1957
Rundfunk Frankfurt	6. 3.1957
Deutsche und Wirtschaftszeitung	16. 3.1957

Bibliographie

I.

Dokumente, Texte und Akten

- Sachakten "Bundesleistungsgesetz" des Bundesministers des Inneren
AZ ZB 2-10 Band 1-44
- Sachakten "Bundesleistungsgesetz" des deutschen Bundestages mit den stenografischen Protokollen der einschlägigen Sitzungen des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung und des Ausschusses für Recht und Verfassungsfragen
Band 1-5
- Sachakten "Bundesleistungsgesetz" der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund mit den BRatsdrucksachen
Band 2-2
- Sachakten "Bundesleistungsgesetz" des Deutschen Bauernverbandes Band 1-2
- Presseauswertung "Bundesleistungsgesetz" des Pressearchivs beim deutschen Bundestag
005/6/5

Bundestag- und Bundesrat Drucksachen und Sten. Protokolle der Plenarsitzungen lt. bes. Verzeichnis in der Anlage

Deutscher Bundestag II. Wahlperiode. Zusammensetzung der Ausschüsse des Bundestages Stand 1.4.1955
Stand 20.1.1956

Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Textausgabe
begr. v. Carl Sartorius, München,

Band I Verfassungs- und Verwaltungsge-
setze der Bundesrepublik
Deutschland

Band II Europarecht und internationale
Verträge

Parlament und Regierung, Textsammlung hrsg. Lechner-
Hülshoff, München 1958

Dokumente der deutschen Politik und Geschichte von
1848 - zur Gegenwart Bd VI - VIII, hrsg. Johannes
Hohlfeld, Berlin,

Deutsche Parteiprogramme, hrsg. Wilhelm Mommsen,
München 1960,

Keesings Archiv der Gegenwart, Essen, hrsg. Siegler

Europaarchiv Halbmonatsschrift der deutschen
Gesellschaft für Auswärtige Politik, hrsg. Cornides

Drucksachen und Plenarsitzungsprotokolle
Bundestag

I. Wahlperiode

Drucksachen

Drs. 246 v. 24.11.1949

Anfrage Nr. 14 der
Zentrumsfraktion betreffend
Aufhebung des RLG

Drs. 334 v. 14.12.1949

Antwort des Bundesministers
des Inneren auf die Anfrage
Nr. 14

Drs. 657 v. 3. 3.1950

Antrag der Zentrumsfraktion
auf Aufhebung des RLG

Drs.2589 v. 19. 9.1951	Mündl. Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht über Antrag Dr. 657
Drs.3146 v. 22. 2.1952	Anfrage 247 betreffend Neuregelung des Sachleistungsrechtes
Drs.3178 v. 7. 3.1952	Antwort auf Anfrage 247
Stenografische Protokolle	der Plenarsitzungen
52. S. v. 27. 3.1950 1877 B	Verweisung der Drs. 657 an Rechtsausschuß
167.J. v. 11.10.1951 6865 B	Bericht und Beschluß über Drs.2589
II. Wahlperiode	
Drucksachen	
Drs.1804 v. 21.10.1955	Regierungsentwurf eines BLG mit Begründung Empfehlung des Bundesrates und Stellungnahme der Bundesregierung
Drs.2492 v. 7. 6.1956	Schriftl. Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung
zu Drs.2492 v. 26. 6.1956	Schriftl. Bericht des Ausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung
Drs.2639 v. 20. 7.1956	Mitteilung über die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat
Drs.2686 v. 14. 9.1956	Bericht des Vermittlungsausschusses

Stenografische Protokolle der Plenarsitzungen

112. S. v. 11.11.1955

6050 C

1. Lesung

158. S. v. 5. 7.1956

8725 B

2. u. 3. Lesung mit Umdruck
720, 732, 735, 738 und 757
S.8746 B

160. S. v. 27. 9.1956

8900 C

Bericht und Beschluß über
das Ergebnis des Vermitt-
lungsausschusses

Bundesrat

143. S. v. 24. 6.1955 159 Stellungnahme des Bundes-
rates zum Regierungsentwurf

162. S. v. 24. 7.1956 260 Anrufung des Vermittlungs-
ausschusses

163. S. v. 8.10.1956 296 Bericht und Beschluß des
Ergebnisses des Vermittlungs-
ausschusses

II.

Andere Materialien

Brief des ehemaligen Zentrums
mitglieds und MDB Dr. Bernha
Reismann v. 24.2.1960

Brief der CSU Landesgruppe
v. 7.11.1961

Gespräche und Interviews mit den Beteiligten

Abg. Maier (Freiburg) SPD verstorben

Vors. d. Bundestagsausschuss
für Angelegenheiten der Inn
Verwaltung. Mehrere Gespräch
v. April bis Juli 1959

Abg. Schmitt (Vockenhausen)	SPD	Berichterstatter des Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der Inneren Verwaltung (Innenpolitischer Ausschuß) für das BLG und derzeitiger Vors. dieses Ausschusses. Mehrere Gespräche insbes. 11.2.1960
Abg. Dr. Werber	CDU	Nach einer Sitzung des Innenpolitischen Ausschusses über Fragen der Eingliederung der Saar im Juni 1959
Min.rat Dr. Schmidt		Referent für das BLG zur Zeit der Parlamentsberatungen am 17.7.1959
Min.rat Dr. Fischler		derzeitiger Referent für das BLG. Mehrere Gespräche von Februar 1960 - Mai 1961
Reg.rat Graf Schwerin v. Krosigk		derzeitiger Hilfsreferent Mehrere Gespräche in derselben Zeit
Dr. Eberstein		stellvertretender Leiter der Rechtsabteilung im Bundesverband der deutschen Industrie am 28.9.1960
Herr Henjes		Rechtsreferent im deutschen Bauernverband. Mehrere Gespräche im Februar 1960
Dr. Redeker		Mitglied des Ausschusses für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein am 18.5.1960
Dr. Warnke		Fraktionsassistent der CSU-Fraktion. Mehrere Gespräche im Jahre 1960

Herr Dübber	Assistent des Arbeitskreises für Inneres der SPD-Fraktion am 1.2.1960
Herr Müller	Fraktionsassistent in der FDP-Fraktion am 1.2.1960

III.

Handbücher und Kommentare

Bauch-Danckelmann	Kommentar zum Bundesleistungsgesetz, Stuttgart 1959
Erich Oestreicher	Bundesleistungsgesetz Kommentar, München 1957
Schmidt Pabst	Bundesleistungsgesetz mit eingehenden Erläuterungen, Berlin 1956
v. Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz 2. Aufl. Berlin 1957 1. Aufl. Berlin 1953
Erman	Kommentar zum BGB Münster 1953
Staatslexikon	Freiburg 6. Aufl.
Handwörterbuch der Sozialwissenschaften HDSW	Stuttgart, Tübingen, Göttingen
Trossmann	Der zweite deutsche Bundes- tag Bonn 1954
Handbuch des deutschen Bundestages	2. Aufl. Stuttgart 1952 3. Aufl. Stuttgart 1954 4. Aufl. Stuttgart 1957
Amtliches Handbuch des deutschen Bundestages	II. Wahlperiode 1953 Darmstadt 1954

Wer ist wer?

Das deutsche Who is Who
Berlin 1955

Ploetz

Auszug aus der Geschichte
Würzburg 1956

Kirchner

Abkürzungsverzeichnis der
Rechtssprache Berlin 1957

IV.

Schrifttum

1. Allgemeines

- | | |
|----------------------|---|
| Rüdiger Altmann | Das Erbe Adenauers
Stuttgart 1960 |
| Raymond Aron | Deutsche Soziologie der
Gegenwart
Stuttgart 1953 |
| Gustav Boehmer | Grundlagen der Bürgerlichen
Rechtsordnung Bd. I |
| Arnold Bergstraesser | Politik in Wissenschaft und
Bildung
Freiburg 1961 |
| K.D. Bracher | Faktoren der Machtbildung
Schriften des Instituts für
Politische Wissenschaften
Bd. 2 mit Beitrag von
Martin Drath, Otto v.d.
Gablentz u.a., Berlin 1952 |
| Arnold Brecht | Politische Theorie
Tübingen 1961 |
| Finer, Herman | The theory and practice
of modern government,
London 1946 |
| Ernst Forsthoff | Lehrbuch des Verwaltungs-
rechtes Bd.1 5. Aufl.
München 1955 |
| Wilhelm Grewe | Deutsche Außenpolitik der
Nachkriegszeit
Stuttgart 1960 |
| Alfred Grosser | Die Bonner Demokratie
Düsseldorf 1960 |

- | | |
|----------------------------|--|
| Konrad Hesse | Die normative Kraft der
Verfassung
Tübingen 1959 |
| Erich Küchenhoff | Ausdrückliches, stillschwei-
gendes und ungeschriebenes
Recht in der bundesstaat-
lichen Kompetenzverteilung
Arch. f. öffentl. Recht
Jahrg. 82/43 S.413 |
| Max Lange | Politische Soziologie,
Berlin 1961 |
| Gerhard Leibholz | Strukturprobleme der modernen
Demokratie
Karlsruhe 1958 |
| Frank Paetzold | Das Bundesleistungsgesetz
und seine Funktion in der
gegenwärtigen Rechtsordnung
Diss. Göttingen 1961 |
| Dieter Oberndörfer (hrsg.) | Wissenschaftliche Politik
Eine Einführung in Grund-
fragen ihrer Tradition und
Theorie
Freiburg 1962 |
| Carl Bilfinger | Verfassungsumgehung

Arch. d. öffentlichen Rechts
Bd. 50/11 S.163-191 |
| Horst Ehmke | Grenzen der Verfassungs-
änderung
Berlin 1953 |
| Heinrich Triepel | Die Kompetenzen des Bundes-
staates und die geschriebene
Verfassung. Festgabe für
Paul Laband in Staatsrecht-
liche Abhandlungen
Berlin 1926, S.247-335 |
| Martin Bullinger | Die Mineralfernölleitungen
Res Publica Bd.8
Stuttgart 1962, S.65 ff |

Rudolf Smend

Verfassung und Verfassungs-
recht in Staatsrechtliche
Abhandlungen
Berlin 1955

Dolf Sternberger

Gewaltenteilung und parlamen-
tarische Regierung in Poli-
tische Vierteljahresschrift
1/1/S.22

Max Weber

Soziologie, Weltgeschicht-
liche Analysen, Politik
Stuttgart 1956

Werner Weber

Spannung und Kräfte im
Westdeutschen Verfassungs-
system
Stuttgart 1958

2. Parlament, Parteien und Verbände

Viola Gräfin von
Bethusy-Huc

Die soziologische Struktur
deutscher Parlamente
Diss. Bonn 1958

Viola Gräfin von
Bethusy-Huc

Demokratie und Interessen-
vertretung
Wiesbaden 1962

Rupert Breitling

Die Verbände in der Bundes-
republik in "Parteien,
Fraktionen, Regierungen"
Bd.VIII,
Meisenheim 1955

Bruno Dechamps

Macht und Arbeit der Aus-
schüsse in "Parteien,
Fraktionen, Regierungen"
Bd.IV, Meisenheim 1954

Theodor Eschenburg

Herrschaft der Verbände
Stuttgart 1956

- Wilhelm Hennis Verfassungsordnung und Verbandseinfluß in Politische Vierteljahresschrift 2/1 S.23
- Hans Huber Recht, Staat und Gesellschaft
Bern 1954
- Hirsch-Weber/Schütz Wähler und Gewählte
Schriften des Instituts für Politische Wissenschaften
Bd. 7, Berlin 1957
- Wolfgang Hirsch-Weber Die Gewerkschaften in der Politik, Schriften des Instituts für Politische Wissenschaften
Köln 1959
- Joseph Kaiser Die Repräsentation organisierter Interessen
Berlin 1956
- Heinz Markmann Das Abstimmungsverhalten der Parteifraktionen in deutschen Parlamenten in "Parteien, Fraktionen, Regierungen"
Meisenheim 1955
- Ulrich Scheuner Der Staat und die intermediären Kräfte
in Zeitschr. f. Evang. Ethik
1957/1 S.30
- Schütz / Scholz u.a. Parteien in der Bundesrepublik, Schriften des Instituts für Politische Wissenschaften
Bd. 6, Stuttgart 1955
- Rudolf Wildenmann Partei und Fraktion in "Parteien, Fraktionen, Regierungen"
Meisenheim 1954

3. Föderalismus

- | | |
|------------------------|---|
| Willy Fundis | Der Einfluß der Länder
auf die Gesetzgebung des
Bundes
Diss. Bonn 1958 |
| Konrad Hesse | Der unitarische Bundes-
staat, Karlsruhe 1962 |
| Jakob Kratzer | Zustimmungsgesetze
Archiv f. öffentliches
Recht Bd. 77/38 S.283 |
| Karl-Heinz Neunreither | Der Bundesrat zwischen
Politik und Verwaltung
Heidelberg 1959 |
| Franz Wessel | Der Vermittlungsausschuß
nach Art. 77 GG
Tübingen 1951 |

4. Bürokratie

- | | |
|---------------------|--|
| Theodor Eschenburg | Bemerkungen zur deutschen
Bürokratie
Mannheim 1955 |
| Manfred Kuhn | Der Experte im demokrati-
schen Rechtsstaat
in schweizerische Juristen-
zeitung Jahrg. 54/ S. 301 |
| Fritz Morstein-Marx | Einführung in die Büro-
kratie
Neuwied 1959 |
| Herbert Sultan | Bürokratie und politische
Machtbildung, in Bürokra-
tischer Verwaltungsstaat
und soziale Demokratie
Frankfurt 1955 |

5. Gesetzgebung

Sir Carleton Allen

Law in the making 4. Auflage
Oxford 1958

James Burns

Congress on trial. The
legislative process and
the administrative state
New York 1949

Stephen Cemp Bailey

Congress makes a Law. The
story behind the Employments
Act of 1946
New York 1957

Hermann Eichler

Die Gesetzgebungspolitik in
Zeitschr. f. Politik Jahrg.5
1958 S. 287

Kurt Kleinrahm

Gesetzeshilfsdienst für
deutsche Parlamente
Arch. f. öffentl. Recht
Jahrg. 79/40 S. 137 ff.

Timothy Mc Donell

The Wagner housing act. A case
study of the legislative
process
Chicago 1957

Ulrich Scheuner

Die Aufgabe des Gesetzgebers
in unserer Zeit.
Die öffentliche Verwaltung
1960/61 S. 601

David Truman

The governmental process.
Political interest and
public opinion
New York 1958

John Wahlke / Heinz Eulau Legislative behavior
Glencoe/Ill 1959

H.H. Wilson

Pressure Group. The Campaign
for Commercial Television
London 1961

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen, die nicht im Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache angeführt werden.

Arb.gem. Bes.G.

Arbeitsgemeinschaft der
Landesverbände der Besatzung
geschädigten

Ber.Erst.

Berichterstatter

BMMarsh

Bundesministerium für den
Marshallplan

Dst. Bl.

Dienststelle Blank

Sten.Prot.

Stenografische Protokolle

Vors.

Vorsitzender

Curriculum vitae

18. 8.1933	geboren in Dresden
1936 - 1941	Volksschule Freiberg/Sachsen
1941 - 1948	Gymnasium Freiberg/Sachsen
1948 - 1952	Oberrealschule Berchtesgaden
Juli 1952	Reifeprüfung
Sommersemester 1953 - Sommersemester 1954	immatrikuliert in der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Christian- Albrecht-Universität Kiel
Wintersemester 1954/55 - Sommersemester 1957	immatrikuliert in der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwig- Universität Freiburg
6.12.1957	Referendarexamen
1. 4.1958 - 24. 7.1963	Referendarzeit u.a. beim Deutschen Bundestag und der Landesvertretung Baden- Württemberg und wissen- schaftlichen Urlaub
24. 7.1963	Assessorexamen
29. 2.1964	rigorosum

